

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	
	382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001	
2001/C 221/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O artesanato e as PME na Europa»	1
2001/C 221/02	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Contrafacção»	20
2001/C 221/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Trabalhar em conjunto para manter a dinâmica” — Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2001»	25
2001/C 221/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público no sector do transporte de passageiros por via férrea, estrada e via navegável interior» ..	31
2001/C 221/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns no domínio da aviação civil e cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação»	38

Preço: 34,50 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2001/C 221/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde — Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético»	45
2001/C 221/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento, controlo e informação para o tráfego marítimo», — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à constituição de um fundo de compensação de danos causados pela poluição por hidrocarbonetos em águas europeias e medidas complementares», e — a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima»	54
2001/C 221/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas dos transportes ferroviários»	63
2001/C 221/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que prevê a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho»	65
2001/C 221/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a estratégia da qualidade para o azeite» e — a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento n.º 136/66/CEE, bem como o Regulamento (CE) n.º 1638/98, no que respeita à prorrogação do regime de ajuda e à estratégia em matéria de qualidade no sector do azeite»	68
2001/C 221/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à protecção dos suínos em sistema de criação intensiva, tendo em conta particularmente o bem-estar das porcas criadas em vários graus de confinamento e em grupo» e — a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 91/630/CEE do Conselho relativa às normas mínimas de protecção de suínos»	74
2001/C 221/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente 2001-2010»	80
2001/C 221/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas»	86
2001/C 221/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2549/2000 que estabelece medidas técnicas suplementares para a recuperação da unidade populacional de bacalhau no mar da Irlanda (divisão CIEM VII a)»	90

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2001/C 221/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «11.º relatório anual sobre os fundos estruturais»	91
2001/C 221/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre «As regiões na nova economia: orientações relativas às acções inovadoras do FEDER para o período 2000-2006» ...	97
2001/C 221/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a prevenção da criminalidade na União Europeia — Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de um apoio financeiro comunitário», e — a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece um programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação no domínio da prevenção da criminalidade (Hipócrates)»	103
2001/C 221/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas de qualidade e segurança em relação à recolha, análise, tratamento, armazenamento e distribuição de sangue humano e de componentes do sangue e que altera a Directiva 89/381/CEE do Conselho»	106
2001/C 221/19	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 80/987/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador»	110
2001/C 221/20	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O reforço da parceria e do diálogo transatlânticos»	113
2001/C 221/21	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros»	121
2001/C 221/22	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A situação da natureza e da protecção da natureza na Europa»	130
2001/C 221/23	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório de avaliação do Regulamento (CE) n.º 1475/95» (Aditamento a parecer ao XXIX Relatório sobre a Política de Concorrência)	138
2001/C 221/24	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e à partida de portos comunitários»	149
2001/C 221/25	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de trabalho (SEC(2000) 1973) da Comissão — Ciência, sociedade e cidadãos na Europa»	151
2001/C 221/26	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1267/1999 que cria um instrumento estrutural de pré-adesão»	166
2001/C 221/27	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A elaboração de uma estratégia da União Europeia em matéria de Desenvolvimento Sustentável»	169
2001/C 221/28	Parecer do Comité Económico e Social sobre as «Orientações Gerais de Política Económica de 2001»	177

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O artesanato e as PME na Europa»

(2001/C 221/01)

Em 2 de Março de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar aditamento a parecer sobre «O artesanato e as PME na Europa».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 16 de Maio de 2001 (relator: A. Pezzini).

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 107 votos a favor e uma abstenção, o seguinte parecer.

1. Objectivos do parecer

1.1. O presente parecer nasce da necessidade de reflectir sobre o caminho percorrido nos anos noventa na Europa na definição das pequenas empresas e das empresas artesanais e correspondentes políticas, mediante a análise das acções realizadas pelo Comité Económico e Social, pela Comissão Europeia, pelos governos nacionais e pelos organismos representativos.

1.2. A reflexão não será um fim em si mesma, mas servirá de introdução à avaliação ex-post, limitada aos principais efeitos e, logo, não exaustiva, do que já foi realizado ou do que está ainda por fazer, mormente no que se refere às linhas de acção propostas pelo parecer sobre «Artesanato e pequenas e médias empresas», que o CES aprovou em 1997⁽¹⁾, e apresentará sugestões para as linhas de acção a adoptar no novo decénio.

1.3. Definição estatística de pequenas empresas e empresas artesanais

1.3.1. Na recomendação relativa à definição das pequenas e médias empresas⁽²⁾, a Comissão define, no anexo, as PME nos termos seguintes:

«Artigo 1.º

1. Entende-se por pequenas e médias empresas, seguidamente designadas por “PME”, as empresas:

- que têm menos de 250 trabalhadores e
- um volume de negócios anual que não exceda 40 milhões de euros, ou um balanço total anual que não exceda 27 milhões de euros,
- e que cumprem o critério de independência definido no n.º 3.

2. Quando for necessário distinguir entre pequenas empresas e empresas de média dimensão, a “pequena empresa” é definida como uma empresa:

- que tem menos de 50 trabalhadores e
- um volume de negócios anual que não exceda 7 milhões de euros, ou um balanço total anual que não exceda 5 milhões de euros,

(1) JO C 158 de 26.5.1997, p. 53.

(2) JO L 107 de 30.4.96, p. 4.

— e que cumpre o critério de independência definido no n.º 3.

3. Empresas independentes são empresas que não são propriedade, em 25 % ou mais do capital ou dos direitos de voto, de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadram na definição de PME ou de pequena empresa, conforme seja o caso. Este limiar pode ser excedido nos dois casos seguintes:

— se a empresa for propriedade de sociedades públicas de investimento, sociedades de capital de risco ou investidores institucionais, desde que estes últimos não exerçam, a título individual ou conjuntamente, qualquer controlo sobre a empresa,

— se o capital se encontrar disperso de maneira que não seja possível determinar quem o detém e se a empresa declarar que pode legitimamente presumir que não é propriedade, em 25 % ou mais, de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadrem na definição de PME ou de pequena empresa, consoante o caso.

4. Assim, aquando do cálculo dos limiares referidos nos n.os 1 e 2 é necessário adicionar os valores respeitantes à empresa beneficiária e a todas as empresas em que detém, directa ou indirectamente, 25 % ou mais do capital ou dos direitos de voto.

5. Quando seja necessário distinguir as microempresas dos outros tipos de PME, aquelas são definidas como empresas com menos de 10 trabalhadores.

6. Nos casos em que, na data do encerramento do balanço, uma empresa superar ou ficar aquém do limiar de trabalhadores ou dos limites financeiros máximos especificados, esse facto deve apenas ter como consequência a aquisição ou a perda do estatuto de “PME”, “empresa de média dimensão”, “pequena empresa” ou “microempresa”, se o fenómeno se repetir durante dois exercícios consecutivos.

7. O número máximo de pessoas empregadas corresponderá ao número de unidades de trabalho-ano (UTA), ou seja, o número de trabalhadores a tempo completo empregados durante um ano, representando os trabalhadores a tempo parcial e os sazonais fracções de UTA. O ano de referência a considerar é o do último exercício contabilístico encerrado.

8. Os limiares considerados para o volume de negócios ou para o balanço total são os do último exercício encerrado de doze meses. Em caso de empresas recém-criadas, cujas contas ainda não tenham sido aprovadas, os limiares a aplicar devem basear-se numa estimativa de boa-fé, efectuada no decurso do exercício.

Artigo 2.º

A Comissão alterará os limites máximos escolhidos para o volume de negócios e o balanço total à medida que se verificar essa necessidade e, normalmente, de quatro em quatro anos, a partir da data de adopção da presente recomendação, para tomar em consideração as evoluções económicas na Comunidade.

Artigo 3.º

1. A Comissão compromete-se a adoptar as medidas apropriadas para garantir que a definição de PME, tal como enunciada no artigo 1.º, se aplica a todos os programas geridos por aquela instituição, nos quais apareçam as expressões “PME”, “empresa de média dimensão”, “pequena empresa” ou “microempresa”.

2. A Comissão compromete-se a adoptar as medidas apropriadas para adaptar as estatísticas que elabora às seguintes classes de dimensão:

- 0 trabalhadores,
- 1 a 9 trabalhadores,
- 10 a 40 trabalhadores,
- 50 a 249 trabalhadores,
- 250 a 499 trabalhadores,
- 500 ou mais trabalhadores.

3. A título transitório, os programas comunitários em curso que definam PME segundo outros critérios que não os mencionados no artigo 1.º continuarão a produzir efeitos e a beneficiar as empresas que foram consideradas PME aquando da adopção desses programas. Qualquer modificação da definição de PME no âmbito desses programas só poderá ser feita mediante a adopção da definição contida na presente recomendação, substituindo a definição divergente por uma referência à presente recomendação. Esse período transitório deverá, em princípio, terminar, o mais tardar, em 31 de Dezembro de 1997. Contudo, os compromissos jurídicos assumidos pela Comissão com base nesses programas não serão afectados.

4. Quando a quarta Directiva 78/660/CEE for alterada, a Comissão proporá que os critérios de definição das PME actualmente em vigor sejam substituídas por uma referência à definição contida na presente recomendação.

5. Quaisquer disposições adoptadas pela Comissão que mencionem as expressões “PME”, “empresa de média dimensão”, “pequena empresa” ou “microempresa”, ou qualquer outra expressão semelhante, referir-se-ão à definição contida na presente recomendação.»

1.3.2. Pela sua parte, o Comité considera que, por «pequena empresa», se entende não só ela própria e a microempresa, tais como definidas pela recomendação da Comissão, mas também a empresa artesanal, devido ao papel económico e social de

relevo que desempenha nos Estados-Membros onde está legalmente constituída. Ter-se-á como elemento referência o que foi claramente expresso e aprovado pelo CES nos pareceres de 1992⁽¹⁾ e de 1997⁽²⁾ sobre «Artesanato e pequenas e médias empresas».

1.3.3. Neste contexto, para fomentar uma melhor compreensão dos objectivos do parecer, expõem-se, nesta sede, alguns problemas respeitantes à quantificação estatística das pequenas empresas e das empresas artesanais na Europa.

1.4. Embora dispondo de muitos dados sobre o tecido produtivo das empresas europeias, sobretudo no que se refere às pequenas empresas, as estatísticas sobre o subconjunto das empresas artesanais são insuficientes (com algumas excepções).

1.5. O importante papel desempenhado pelo artesanato na economia europeia não é, as mais das vezes, quantificável, exaustiva e homogeneamente. Esta carência deve-se à escassa coordenação das estatísticas sobre artesanato entre os diversos países e à utilização de metodologias de recolha e organização da informação muito diferentes em cada um deles, as quais

(¹) Os princípios indicados no parecer de 1992, elaborado por Hanns-Eberhard Schleyer, são os seguintes:
estreita relação entre propriedade e direcção da empresa;
importante investimento de recursos humanos que podem ser associados às mais modernas técnicas de produção e gestão;
qualificação e capacidade do empresário ligadas às suas actividades no âmbito da empresa e do processo de produção;
participação directa e predominante do empresário na organização do processo de produção.

(²) JO C 158 de 26.5.1997, p. 53.

amiúde não permitem uma comparação válida de dados, que, aliás, nem sempre estão disponíveis.

1.6. O tecido produtivo da União Europeia é constituído por cerca de 19 370 000 empresas (em 1998), excluindo o sector primário, das quais 19 330 000 são pequenas e médias empresas, com uma média de 6 trabalhadores. Numa perspectiva sectorial, o comércio (retalhista e grossista) regista 5,56 milhões de empresas contra 2,21 milhões de empresas pertencentes ao sector industrial.

1.7. 93 % das empresas têm menos de 9 trabalhadores; 5,8 % têm entre 10 e 49 e só 0,8 % tem mais de 50 trabalhadores, o que significa que 98,8 % das empresas europeias, excluindo o sector primário, cabem, segundo o Eurostat, na definição de pequena empresa.

1.7.1. Na Europa, as PME empregam 66 % da força de trabalho contra 42 % nos EUA e 33 % no Japão. Significa isto que o papel das PME como alavanca de desenvolvimento do emprego tem mais peso na Europa do que nas outras áreas geográficas directamente concorrentes.

1.7.2. A nível nacional, o Estado-Membro com maior número de empresas é a Itália (3 940 000 empresas), seguida da Alemanha (3 515 000 empresas) e da França (2 325 000 empresas). Existe, pois, um tecido empresarial muito difuso no território europeu, predominando a microempresa (empresas com menos de 9 trabalhadores) na Itália, França, Grécia e Espanha, enquanto as PME (empresas com 10 a 249 trabalhadores) prevalecem na Alemanha e nos demais Estados-Membros da UE.

Quadro 1 — Distribuição das empresas privadas, excluindo o sector primário, nos Estados-Membros da UE

	Empresas (milhares)	Dimensão média
A	285	11
B	530	5
DK	150	8
D	3 515	8
EL	620	3
E	2 510	5
F	2 325	7
IRL	85	10
I	3 940	4
L	15	13
NL	450	12
P	690	4
FIN	210	5
S	385	7
UK	3 660	5
EUR	19 370	6

Fonte: Observatório Europeu para as PME.

Quadro 2 — Principais indicadores das empresas privadas, excluindo o sector primário, existentes na União Europeia

	PME				Grandes	Total
	Micro	Pequenas	Médias	Total		
Número de empresas (milhares)	18 040	1 130	160	19 330	38	19 370
Número de trabalhadores (milhares)	38 360	21 320	14 870	74 550	38 680	113 230
Dimensão média da empresa:						
— Número de trabalhadores por empresa	2	20	90	4	1 010	6
— Volume de negócios por empresa (milhões de euros)	0,2	3	23	0,5	215	1,0
Peso das exportações no volume de negócios (%)	6	13	16	11	22	16
Valor acrescentado por trabalhador (milhares de euros)	30	50	95	45	90	60
Peso do custo com o pessoal no valor acrescentado (%)	40	53	43	45	38	42

Fonte: Observatório Europeu para as PME.

Quadro 3 — Percentagem dos trabalhadores nas empresas privadas, excluindo o sector primário

	Percentagem dos trabalhadores consoante a classe dimensional da empresa				
	PME				Grandes
	Micro	Pequenas	Médias	Total	
União Europeia	34	19	13	66	34
EUA	11	19	12	42	58
Japão	n/c (*)	n/c (*)	n/c (*)	33	67

(*) Não comparáveis (as estatísticas japonesas são criadas com base em critérios diferentes, não se prestando a comparação).

Fonte: Observatório Europeu para as PME.

Quadro 4 — Estrutura sectorial das empresas privadas, excluindo o sector primário, segundo a classe dimensional

	Empresas (milhares)	Trabalhadores por empresa	Dimensão
Exploração mineira	50	36	Pequenas e grandes (*)
Indústria transformadora	2 210	14	Pequenas e grandes (*)
Construção	2 775	4	Micro
Comércio grossista	1 490	5	Pequenas e grandes
Comércio retalhista	4 070	4	Micro
Transportes e comunicações	1 090	8	Pequenas e médias (*)
Serviços financeiros	395	14	Pequenas e grandes (*)
Hotelaria e restauração	1 460	5	Micro

(*) Pequenas e grandes empresas (nestes sectores não existem geralmente empresas de médias dimensões).

Fonte: Observatório Europeu para as PME.

1.8. Se os dados estatísticos permitem quantificar o número de empresas na União Europeia, excluindo o sector primário, revela-se difícil estabelecer quantas destas são empresas artesanais ou empresas agrícolas. Trata-se de uma grave lacuna se considerarmos o papel da agricultura, em particular, na protecção do equilíbrio hidrológico do território e, em geral, na protecção do ambiente e do desenvolvimento rural.

1.9. Nos últimos anos, graças ao esforço da Comissão, foi possível quantificar com mais exactidão o número das empresas na União Europeia, mas continua a ser difícil estabelecer quantas destas são empresas artesanais. Em alguns países, a aplicação pura e simples das definições ou critérios utilizados conduz a uma subavaliação do número de empresas e de trabalhadores. Por exemplo, em Espanha o número oficial de empresas artesanais eleva-se a 15 000, dado provavelmente subestimado em relação à realidade. Em contrapartida, noutros países, em que as estimativas do artesanato se façam com base no número de empresas com menos de 9 trabalhadores, poderá cometer-se o erro oposto.

1.10. O tipo de definição legal utilizada influencia igualmente a dimensão atribuída à empresa artesanal. Por exemplo, nos países onde a legislação não põe limites à dimensão das empresas artesanais, ela é muito mais elevada do que noutros em que a lei prevê um limite para esta grandeza.

1.11. Estas breves reflexões revelam como a ausência de uma metodologia estatística a nível europeu para a quantificação das empresas de carácter artesanal influencia a classificação do sector, evidenciando três problemas principais:

- impossibilidade actual de quantificar o artesanato em termos europeus, dada a diversidade existente quer em termos jurídicos, quer em métodos de recolha e organização da informação;
- ausência de uma metodologia estatística com bases mínimas comuns;
- alterações das dimensões do fenómeno.

1.12. A resolução final sobre o artesanato aprovada, em 1996, por 15 peritos europeus (um por Estado-Membro) durante o Segundo Seminário sobre Estatísticas do Artesanato na Europa⁽¹⁾ apontava para uma via de estudo comum, tendo

por objectivo principal contribuir para a solução estatística destes problemas.

1.13. Nesta sede, na pendência de ulteriores evoluções de carácter metodológico⁽²⁾, procurou-se agrupar as informações estatísticas disponíveis segundo as concepções formuladas no parecer do Comité datado de 1996: concepção profissional, concepção dimensão/sector e concepção artística⁽³⁾.

1.14. Desse exercício ressaltam os seguintes aspectos:

- Nenhum dado é economicamente comparável;
- Os dados disponíveis subavaliam o fenómeno;
- Quando existe legislação na matéria, as empresas artesanais evidenciam o seu peso na economia nacional;
- Em geral, nos países que têm uma definição legal do artesanato, o peso deste em termos de número de empresas é superior ao dos outros países;
- Em determinados países, tais como a Espanha e a Grã-Bretanha, o papel desempenhado pelo artesanato está provavelmente subestimado. Não é por acaso que nestes dois países o carácter «artístico» é predominante para a definição de empresa de carácter artesanal;
- Nos países em que prevalece a concepção profissional (é a actividade desenvolvida que designa o artesanato e não são impostos limites à dimensão da empresa), o peso do volume do pessoal do sector do artesanato no total das empresas é muito mais elevado do que nos outros países.

1.15. Estas diferenças não devem ser consideradas como uma desvantagem, mas, isso sim, como uma riqueza cultural e económica e um ponto de partida para uma estratégia comum que valorize e enobreça a identidade das pequenas empresas e do artesanato europeu.

⁽¹⁾ O Segundo Seminário sobre Estatísticas do Artesanato na Europa foi organizado em Roma, em 20 e 21 de Março de 1996, pelo Istituto Guglielmo Tagliacarne com o patrocínio da DG XXIII da Comissão.

⁽²⁾ Foi adjudicado ao Istituto Guglielmo Tagliacarne, em Setembro de 2000, um contrato da Comissão Europeia — Direcção-Geral da Empresa — para a realização de uma proposta metodológica experimental para a quantificação do artesanato na Europa.

⁽³⁾ Esta classificação foi efectuada pelo Observatório Europeu para as PME — Comissão Europeia.

Quadro 5 — Número de empresas artesanais (em milhares — segundo as definições nacionais)⁽¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Concepção profissional									
Áustria	42	42	42	42	42	42	42	43	n.d.
Alemanha (*)	598	606	614	594	598	603	605	607	608
Islândia	5	5	6	6	6	6	n.d.	n.d.	n.d.
Listenstaina	1	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Luxemburgo	4	4	4	4	4	4	n.d.	n.d.	n.d.
Concepção sectorial									
França	854	857	831	811	821	828	823	819	n.d.
Itália	1 140	1 209	1 260	1 272	1 326	1 333	1 325	1 338	n.d.
Países Baixos (**)	101	107	115	121	101	127	140	145	n.d.
Concepção artística									
Espanha	14	15	15	15	15	15	15	15	n.d.
Outras concepções									
Bélgica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finlândia	n.d.	n.d.	n.d.	104	n.d.	n.d.	n.d.	164	n.d.
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suécia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Reino Unido	n.d.	n.d.	17	n.d.	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(*) Por causa da alteração dos métodos de cálculo, os dados a partir de 1994 não são comparáveis com os precedentes.

(**) Por causa da exclusão das empresas inactivas em 1995, os dados a partir de 1995 não são comparáveis com os precedentes.

N.B.: Por causa das diferentes definições de «empresa artesanal», não é possível a comparação directa entre os diversos países.

Quadro 6 — O artesanato na formação do PIB em alguns países europeus (*)

Países	em % do PIB
França	5,1
Alemanha	9,6
Grécia	3,0
Itália	12,0
Luxemburgo	15,0
Países Baixos	3,5
Espanha	0,3

(*) Dados de natureza indicativa.

Fonte: Estatísticas nacionais.

⁽¹⁾ Os quadros seguintes são fruto de indicações metodológicas resultantes das conferências de 1994 e 1996 organizadas pelo Istituto Guglielmo Tagliacarne em colaboração com a Comissão Europeia e as associações sectoriais.

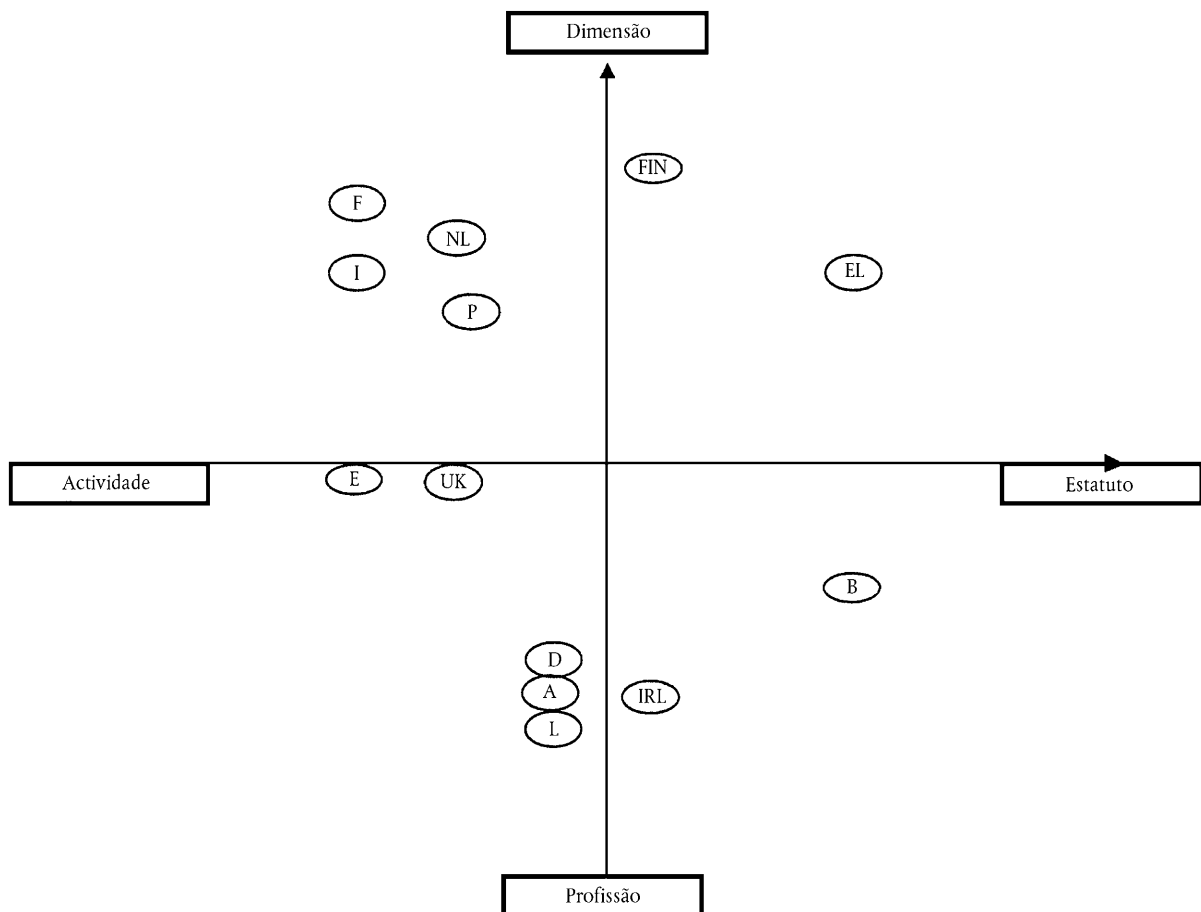
Quadro 7 — As exportações artesanais em alguns países europeus (*)

Países	em % do total das exportações
Áustria	2,8
Dinamarca	6,0
França	4,2
Alemanha	2,0
Itália	18,3

(*) Dados de natureza indicativa.

Fonte: Estatísticas nacionais.

Gráfico 1 — Distribuição das empresas artesanais nos países europeus segundo 4 factores



Quadro 8 — Definição estatística de artesanato na Europa: características dos dados disponíveis para cada Estado-Membro

	Áustria	Bélgica	Dinamarca	Finlândia	França
Definição legal	Sim.	Não.	Não.	Não.	Sim.
Dimensão	×	×	×	Empresas com 1 a 3 trabalhadores.	1 a 10 trabalhadores. Este limite pode ser excedido nalguns casos.
Actividade	Pertencer a um dos seguintes sectores da actividade económica: construção, metalurgia, madeira, saúde e higiene, vestuário, alimentação, limpeza, vidro, papel, etc.	×	×	×	Pertencer a um dos seguintes sectores da actividade económica: alimentação, metalurgia, têxteis, madeira e mobiliário, outras manufacturas, construção, reparação, transportes e outros serviços.
Profissão	Há uma lista de 43 profissões artesanais.	Definição de trabalhador artesanal. Há uma lista de 45 profissões artesanais subdivididas em 11 categorias.	Está em elaboração uma lista das profissões e das actividades artesanais.	×	É obrigatória a inscrição no registo das profissões artesanais.
Empresário	O empresário deve ser mestre artesão.	×	×	×	O empresário deve estar inscrito nos registos das profissões artesanais.
Estatuto	×	Só as empresas em nome individual podem ser consideradas artesanais.	×	×	×
Diversos	×	×	×	Produção manual de bens e serviços.	×

(cont.)

	Alemanha	Grécia	Irlanda	Itália	Luxemburgo
Definição legal	Sim.	Não.	Não.	Sim.	Sim.
Dimensão	×	As empresas com menos de 10 trabalhadores são consideradas artesanais.	×	A dimensão depende do sector de actividade.	×
Actividade	Pertencer a um dos seguintes sectores da actividade económica: construção, reparação eléctrica, mecânica, madeira, saúde e higiene, cerâmica, vestuário, alimentação, limpeza, vidro, papel, etc.	×	×	Todos os sectores, excluindo a saúde e a administração pública.	Pertencer a um dos seguintes sectores da actividade económica: construção, mecânica, saúde e higiene, vestuário, alimentação, etc.
Profissão	Lista das artes e ofícios artesanais (94 actividades + 57 profissões).	×	Definição de artesão. 39 actividades são consideradas artesanais.	Empresário artesão.	O artesanato é identificado em função do método de trabalho na empresa. (152 actividades).
Empresário	×	×	×	O empresário artesão participa directamente no trabalho da empresa.	×
Estatuto	×	As empresas artesanais são empresas em nome individual ou familiares.	×	Empresa individual ou sociedade.	×
Diversos	A tecnologia pode ser usada como suporte ao artesanato, sem substituir o trabalho manual.	As empresas artesanais não utilizam tecnologias sofisticadas e preferem métodos de trabalho tradicionais.	×	×	As empresas artesanais produzem bens e serviços por medida e trabalham para mercados e clientes conhecidos.

(cont.)

	Países Baixos	Portugal	Reino Unido	Espanha	Suécia
Definição legal	Sim.	Sim.	Não.	Não.	Não.
Dimensão	Pequenas e médias empresas de acordo com a definição europeia.	Empresas com o máximo de 9 operários mais os aprendizes.	×	Empresas com 10 a 15 trabalhadores (limites flexíveis).	×
Actividade	Pertencer a um dos seguintes seis sectores de actividade económica: alimentação, metalurgia e mobiliário, construção, instalações, comércio e serviços.	Pertencer a um dos seguintes sectores da actividade económica: têxteis, cerâmica, cestaria, peles e couro, madeira e cortiça, metais, obra de pedra, artes gráficas e papel, serigrafia, construção e restauro.	Não há definição legal. As empresas que se ocupam de actividades artísticas podem ser consideradas artesanais: madeira, cestaria, cerâmica manual, metalurgia.	Apenas as empresas que se ocupam de actividades artísticas são consideradas artesanais. As actividades subdividem-se em 4 grupos: artesanato popular, artesanato artístico, produção de bens alimentares, serviços.	×
Profissão	×	Há uma lista das profissões artesanais subdividida em 12 categorias.	Profissões pertencentes à secção 5 de SOC2000.	×	Existem 100 profissões (com um diploma oficial, mas não necessário para exercer uma actividade artesanal).
Empresário	×	Empresário que exerce e dirige a actividade, no que respeita aos aspectos estéticos e de habilidade manual.	×	×	×
Estatuto	×	Empresa em nome individual ou sociedade de pessoas.	×	×	×
Diversos	×	×	×	Conhecimento do processo de produção. Os produtos têm de satisfazer necessidades individuais.	×

Quadro 9 — Definição estatística de artesanato na Europa: características dos dados disponíveis para cada Estado-Membro — síntese geral

	Síntese geral
Definição legal	6 Estados-Membros em 15.
Dimensão	7 Estados-Membros em 15. Limites: 3, 10, 15, 40, 50.
Actividade	10 Estados-Membros em 15. Excepto Espanha e Reino Unido (unicamente actividades artísticas), os restantes 7 Estados-Membros incluem manufactura, construção, reparação, transportes (França e Itália) e serviços.
Profissão	11 Estados-Membros em 15. Em geral, estes Estados-Membros referem-se ao grupo principal de artesãos que corresponde ao grupo 7 da classificação internacional de ISCO 88. Podem ser adicionadas profissões ligadas aos serviços de saúde (grupo 513), aos serviços de assistência às famílias (grupo 514) e aos condutores de veículos (grupo 83).
Empresário	4 Estados-Membros em 15 fazem-lhe menção explícita. O Luxemburgo toma em consideração também os «não empresários».
Estatuto	6 Estados-Membros em 15. Excepto na Itália, que inclui empresas, e, em Portugal, que apenas inclui sociedades de pessoas, só são consideradas no sector do artesanato as empresas em nome individual.
Diversos	5 Estados-Membros em 15 fazem referência à utilização da tecnologia no processo de produção.

2. Da Conferência de Avinhão à Conferência de Milão

2.1. Os anos noventa foram fundamentais para a construção de um novo cenário de referência para as pequenas empresas e as empresas artesanais, o que favoreceu a ocupação de um novo lugar na articulação da cadeia de valor, quer em termos de participação no processo produtivo (por exemplo, a subcontratação), quer de relacionamento com o tecido empresarial em geral.

2.2. Ao comparar estas empresas, surgiu, pois, uma «nova» consciencialização do papel económico importante que o artesanato desempenha, o que evidenciou a necessidade de dedicar na União Europeia uma política específica às pequenas empresas e ao artesanato.

2.3. Um importante contributo para a interpretação dos acontecimentos e a identificação de soluções pertinentes foi também dado pelo Comité Económico e Social que, ao longo

dos anos, defendeu sempre o papel específico da pequena empresa e do artesanato, sugerindo às instituições e organismos comunitários modalidades de intervenção que fossem congruentes com o peso económico e a dimensão da pequena empresa.

2.4. Na prática, afirmou-se a especificidade do sector, o que não significa que o mundo do artesanato e da pequena empresa não participe de pleno direito na dinâmica económica, mas, isso sim, que não pode continuar a estar vagamente associado às medidas políticas pensadas para as empresas, que são indistintamente canalizadas para as PME, cabendo elaborar políticas específicas e menos genéricas.

2.5. A partir da primeira conferência de Avinhão, em Outubro de 1990, a Comissão Europeia esforçou-se, em estreita ligação com as associações sectoriais, por satisfazer as necessidades das empresas artesanais. As mutações verificadas

após a primeira conferência reforçaram a necessidade de prosseguir o processo de intercâmbio e diálogo entre as empresas (materializado nos seus representantes nacionais e europeus) e com os Estados-Membros da União Europeia.

2.6. A segunda conferência de Berlim, em Setembro de 1994, e a conferência de Milão, em Dezembro de 1997, contribuíram para completar este processo e identificar os principais motivos de preocupação das empresas face às transformações socioeconómicas na União Europeia e noutras regiões do mundo.

2.7. Aquelas conferências constituíram um passo decisivo para a maior consideração do artesanato a nível europeu mediante a afirmação do princípio de que representa, de forma harmoniosa, a cultura das diferenças. Expressa melhor do que qualquer outro tipo de trabalho uma forma social de actividade económica capaz de aproximar o cidadão do mundo empresarial.

2.8. Entende-se igualmente que era imperioso não só fazer afirmações de princípio sobre a importância das empresas artesanais e das pequenas empresas na Europa, mas também proceder à quantificação precisa desta realidade para daí retirar as devidas consequências.

2.9. Importa registar neste âmbito os grandes progressos feitos, graças à colaboração do CES, da Comissão Europeia, das associações sectoriais e dos institutos especializados. Este trabalho — ainda em curso — destina-se, no futuro imediato, a quantificar o artesanato na Europa e, sobretudo, a definir estatisticamente a empresa de carácter artesanal.

2.10. No segundo parecer do CES sobre o artesanato na Europa, datado de 1997, fruto de um interessante debate no Comité, e à luz do que a Comissão e o Parlamento Europeu haviam reiteradamente expresso, foram propostas dez linhas de acção prioritárias que, dentro da orientação que a Carta Europeia do Artesanato viria a delinear três anos depois, estavam próximas das necessidades das pequenas empresas e empresas artesanais, antecipando o debate actual.

2.11. As dez linhas de acção propostas pelo CES foram:

- concertação social;
- reforço da competitividade das empresas;

- criação da Academia Europeia do Artesanato e das Pequenas Empresas;
- apoio do desenvolvimento de uma identidade europeia do artesanato e da pequena empresa e da sua cultura a nível europeu;
- valorização da aprendizagem e promoção da formação em alternância;
- melhoria da informação destinada às microempresas;
- simplificação das formalidades administrativas;
- incentivo da cooperação e do intercâmbio entre as microempresas;
- promoção da cultura da inovação junto dos artesãos e dos pequenos empresários;
- reforço da acção das associações profissionais destinada a desenvolver as empresas artesanais e as pequenas empresas.

2.12. Nesta sede, o objectivo, numa «avaliação *ex post*», consistirá em verificar o que foi conseguido e apreciar se as linhas identificadas há quatro anos são ainda actuais e prioritárias face às novas dinâmicas do desenvolvimento ou em que termos devem ser completadas ou modificadas.

2.13. As dez linhas de acção são agora subdivididas em quatro grupos, com base no cruzamento de dois tipos de informação — grau de aplicação da acção e actualidade da mesma.

2.14. O primeiro grupo inclui as linhas de acção que se realizaram e permanecem actuais; o segundo grupo abrange as que permanecem actuais mas são de difícil realização; o terceiro grupo compreende aquelas que, independentemente do grau de aplicação, se tornaram obsoletas e, por isso, devem ser completadas ou actualizadas; no quarto grupo figuram as que foram realizadas de modo parcial ou negligente.

2.15. Integram o primeiro grupo a criação da Academia Europeia do Artesanato e das Pequenas Empresas de Avinhão, apesar de não ter ainda atingido toda a sua potencialidade, a cooperação interempresas, sobretudo através das europarceiras, a valorização da aprendizagem e a utilização da formação em alternância, bem como o apoio ao desenvolvimento de uma identidade europeia do artesanato e da pequena empresa e da sua cultura a nível europeu.

2.16. Importa criar uma cultura de empresa dirigida não só para o empresário, mas também para o trabalhador, que valorize o conceito do trabalho como factor de coesão social. Alude-se a um processo muito desenvolvido nas áreas de maior concentração de pequenas empresas e empresas artesanais (veja-se, por exemplo, a realidade das zonas industriais) que na Europa são, com frequência, aquelas que têm o nível de rendimento mais elevado.

2.16.1. Quanto à valorização da aprendizagem, se bem que haja a registar uma evolução positiva dos programas no domínio da educação e da formação profissional, o Comité considera necessário favorecer o intercâmbio de aprendizes e adaptar os programas existentes à realidade das pequenas empresas.

2.17. No segundo grupo, encontra-se a simplificação administrativa que se procura, lenta e dificilmente, pôr em prática em todos os Estados-Membros da União Europeia⁽¹⁾, se bem que com graus de realização diferentes. A sua não concretização, ainda hoje, acarreta elevados custos, não apenas financeiros, para as pequenas empresas. A simplificação administrativa (traduzida, por exemplo, na criação do balcão único) deveria ser acompanhada pela fiscal e salarial. Estes conceitos outrora apresentados em termos hesitantes, tornaram-se entretanto extremamente palpáveis, com o processo de Luxemburgo e as sucessivas aplicações, posteriores a 1997.

2.17.1. Importa que a simplificação das formalidades administrativas se faça acompanhar de uma melhoria do enquadramento fiscal das pequenas empresas, nomeadamente mediante a diminuição dos encargos laborais. De um modo geral, toda a actividade ligada ao pessoal nas pequenas empresas e nas empresas artesanais é particularmente afectada pelas restrições associadas à complexidade administrativa fiscal e social, que entram a contratação e contribuem para agravar o trabalho não declarado com o corolário de efeitos negativos no emprego e nos regimes sociais.

2.17.2. A simplificação administrativa deveria contribuir para melhorar o estatuto dos empresários, tal como assinala o 8.º princípio da Carta Europeia das Pequenas Empresas. Na mesma linha de pensamento, reputa-se importante procurar assegurar a igualdade de tratamento entre as empresas, independentemente da sua forma jurídica, e melhorar a situação das empresas em nome individual que, em determinados Estados-Membros, sofrem uma verdadeira distorção de concorrência com as empresas sob a forma de sociedade.

2.18. As relações entre a empresa e a administração pública são um aspecto particular do problema mais profundo do papel da administração pública no actual mundo pós-industrial. Um repto que a administração pública deve vencer e que passa sobretudo pela mudança cultural e pela capacidade da função pública para renunciar à cultura tradicional assente na escrita e na leitura em favor da «cultura digital». Objectivo esse que poderá ser atingido, especialmente, com a formação contínua dos trabalhadores e a definição de novos perfis profissionais.

2.19. Significa isto ligar em rede toda a administração pública central e local, nela reunindo as empresas e todo o país. A administração pública deverá ser entendida como alavanca de desenvolvimento e de competitividade, representando, especialmente para as pequenas empresas e empresas artesanais, um parceiro com uma função construtiva.

2.20. Do terceiro grupo, que exige a revisão dos conceitos enunciados e uma abordagem diferente, mais próxima das últimas evoluções do mercado, fazem parte o reforço da competitividade das empresas e a promoção da cultura de inovação junto dos artesãos e dos pequenos empresários. Quando aqueles conceitos foram enunciados não podiam prever o incrível desenvolvimento da nova economia e o seu possível impacto em duas expressões clássicas da doutrina económica — a competitividade e a inovação⁽²⁾.

2.21. No atinente a este ponto, chama-se a atenção para os parágrafos seguintes que visam expor uma das principais prioridades que o mundo da pequena empresa e da empresa artesanal deverá contemplar no próximo decénio.

2.22. A concertação social, o reforço da acção das associações profissionais e a informação destinada às microempresas integram o quarto grupo.

2.23. No referente à concertação social, a décima linha de acção da Carta Europeia das Pequenas Empresas acentua ser necessário desenvolver, reforçar e tornar mais eficaz a representação dos interesses das pequenas empresas a nível da União Europeia e a nível nacional. A pequena empresa não é, porém, reconhecida como parceiro social de pleno direito habilitado a celebrar acordos, se bem que represente mais de metade das empresas comunitárias. É certo que, por parte das associações das pequenas empresas, há ainda uma grande fragmentação que não contribui para a clareza da representação.

⁽¹⁾ A este propósito, consulte-se o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2000; Parte III: Os Estados-Membros. COM(2000) 551 final, Volume I.

⁽²⁾ Ver, entre outros, o «Primeiro plano de acção para a inovação na Europa — A inovação ao serviço do crescimento e do emprego» — (COM(96) 589 final), Conselho Europeu de Lisboa, Março de 2000; «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Rumo a um espaço europeu da investigação» — (COM(2000) 6 final); «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — A inovação numa economia assente no conhecimento» — (COM(2000) 567 final).

2.24. Quanto ao reforço da acção das associações profissionais destinada a desenvolver as empresas artesanais e as pequenas empresas, o Comité regozija-se das posições adoptadas pelo Parlamento Europeu sobre o programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial, porquanto reconhecem e aplaudem o papel das associações profissionais e sectoriais das pequenas empresas e das empresas artesanais e convidam os Estados-Membros a criar condições propícias ao seu desenvolvimento. A este título, o Comité considera importante que se criem a nível comunitário, nacional e regional medidas destinadas a reforçar a acção a favor das pequenas empresas e a encorajar o diálogo entre as associações dos diferentes Estados-Membros a nível comunitário. Esta última medida é particularmente necessária no contexto do alargamento, que exigirá uma concertação activa com as associações de pequenas empresas dos países candidatos.

3. Carta Europeia das Pequenas Empresas

3.1. Informação económica insuficiente e extemporânea, burocracia, difíceis relações com o sistema de crédito, normas, as mais das vezes, concebidas para sistemas de produção mais complexos e articulados, etc., são alguns exemplos de um ambiente económico que é mister modificar.

3.2. Em Junho de 2000, no encerramento da Presidência portuguesa ⁽¹⁾, esta via conduziu à adopção, em sede comunitária, da Carta Europeia das Pequenas Empresas. Pela primeira vez, uma Presidência do Conselho Europeu falou exclusivamente de pequenas empresas, superando o conceito usual de pequenas e médias empresas, inadequado sob muitos pontos de vista.

3.2.1. Os Conselhos Europeus de Lisboa e de Santa Maria da Feira salientaram a importância das pequenas empresas para o crescimento, a competitividade e o emprego na União. São a espinha dorsal da economia europeia, constituindo uma fonte significativa de emprego. Os Estados-Membros comprometem-se a pôr a tónica nas pequenas empresas e a responder especificamente às suas necessidades.

3.2.2. Pela sua parte, o Parlamento Europeu salientou no seu relatório sobre o programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial que as PME, incluindo nestas as microempresas e as empresas artesanais, contribuem significativamente para a competitividade, a investigação e a inovação e desempenham um papel crucial no reforço da coesão social e regional. Solicitou, nomeadamente, que a Carta Europeia das Pequenas Empresas fosse apensa ao programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial a fim de lhe conferir força jurídica.

3.2.3. O Comité lamenta que, não obstante as suas recomendações e as do Parlamento, as acções de cooperação interempresas tenham sido abandonadas pela Comissão no novo programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial, quando outros programas, nomeadamente em matéria de investigação e desenvolvimento, de cooperação internacional ou com os países candidatos à adesão, se empenham no seu desenvolvimento.

3.2.4. O Comité Económico e Social lamenta que os critérios definidos pela Direcção-Geral da Empresa da Comissão Europeia para a constituição do comité de peritos em pequenas empresas não sejam coerentes com os princípios da Carta Europeia das Pequenas Empresas aprovada em Santa Maria da Feira.

3.3. A Carta é fruto de um longo processo e representa um momento intercalar decisivo na identificação dos instrumentos necessários para que surta efeito.

3.4. A Carta reconhece o dinamismo das pequenas empresas, a sua importância na criação de emprego e, por via disso, o seu contributo para o desenvolvimento económico local e para o crescimento social dos países.

3.5. A Carta sublinha, na linha do que o CES tem defendido, a necessidade de remover os obstáculos regulamentares, administrativos e fiscais que impedem as pequenas empresas de vencer os reptos da globalização.

3.6. O CES, no parecer de Maio de 2000 ⁽²⁾, manifestou-se a favor da iniciativa do Conselho Europeu de Lisboa destinada a elaborar uma carta das pequenas empresas, instando a Comissão e o Conselho a «continuar a pôr em execução intervenções estratégicas, com métodos e instrumentos idóneos, destinadas às pequenas empresas e ao artesanato».

3.7. A Carta de Bolonha sobre as políticas respeitantes às PME, aprovada pela OCDE em Junho de 2000, naquela cidade, parece dar um passo atrás em relação à iniciativa da União Europeia, na medida em que se estriba numa velha concepção de apoio à empresa, mediante políticas indiferenciadas e, ao mesmo tempo, discriminatórias para as pequenas empresas e empresas artesanais.

⁽¹⁾ Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000.

⁽²⁾ Parecer sobre a Carta Europeia das Pequenas Empresas, JO C 204 de 18.7.2000, p. 57.

3.8. Naquela sede, está ainda patente uma visão do universo das PME como «massa» homogénea de sujeitos, com necessidades semelhantes e que requerem soluções unívocas. Esta é uma perspectiva desacertada, que propõe soluções ineficazes para os muitos problemas existentes no mundo das pequenas empresas.

3.8.1. O Parlamento Europeu solicitou, nomeadamente, que a Carta Europeia das Pequenas Empresas fosse apenas ao programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial a fim de lhe conferir força jurídica.

3.9. Os progressos alcançados na Carta, após o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, são objecto de breve comunicação da Comissão para o Conselho da Primavera⁽¹⁾.

3.10. Um primeiro resultado da orientação definida em Santa Maria da Feira vem precisamente de Portugal, com o Decreto-Lei n.º 44/2001, de 9 de Fevereiro de 2001 — D. R. I-A, n.º 34, no qual o Governo português define a constituição, os limites e as funções do artesanato e das empresas artesanais, juntando-se à posição franco-italiana.

4. Reforço da competitividade das pequenas empresas e empresas artesanais mediante a promoção da cultura da inovação de tipo organizativo e comercial e a participação na nova economia

4.1. Nos últimos anos, o cenário de referência nesta matéria mudou muito. A capacidade das pequenas empresas para gerir a inovação melhorou, tal como se afirma na Carta de Bolonha⁽²⁾, e muita da aptidão para permanecer no mercado e ser competitivo passa pela possibilidade que cada empresário ou grupo de empresas tem de promover a inovação não apenas ao nível do processo/produto mas, principalmente, no plano organizativo e comercial.

4.2. Em termos de inovação, o fenómeno novo que emergiu na Europa, sobretudo no último triénio, é o da nova economia. A nova economia nasce sob o signo de vários factores, ligados a difusão das informações e das comunicações e ao uso comercial da Internet. Trata-se de um novo meio de comunicação, que se soma aos já conhecidos e facilita sobremaneira a criação de redes informáticas aos mais diversos níveis.

4.3. É um instrumento com grande capacidade de difusão que contribui para alterar não só o modo de comunicar, mas também a relação entre economia e qualidade de vida. Actualmente, uma empresa pode usar a Internet para três fins — aumentar a eficiência de alguns ramos da empresa, transformar toda a empresa e criar novas empresas baseadas na Internet, as chamadas «dot.com».

4.4. A nova economia não se contrapõe à chamada velha economia, antes a completa. Esta última passa por uma fase de transformação e é parte activa na gestão da mesma. Dentro de alguns anos, este dualismo lexical terá desaparecido e restará apenas o conceito de «economia».

4.5. Na economia tradicional, como é normalmente entendida, a produção de bens e serviços baseia-se na utilização de recursos, matérias-primas e força de trabalho. A nova economia, pelo contrário, é definida como a economia baseada no conhecimento e na informação, que se caracteriza pela difusão e afirmação (a nível mundial) da Internet⁽³⁾ como meio capaz de distribuir informações e conhecimentos através de páginas em hipertexto, segundo um modelo convencional predefinido. A rede subjacente ao efeito indutor é constituída por ligações electrónicas entre sujeitos (pessoas, empresas, instituições), com todos os seus elementos a desempenharem função activa e passiva no processo.

4.6. A utilização da Internet por parte das pequenas empresas permite esperar não só a abertura de novos sectores comerciais, a criação de novos produtos e novas modalidades de distribuição, mas também reduções de custos, o que, em mercados operantes, pode, em última instância, ter tradução em preços mais baixos. Tal como o Comité sublinhou no seu parecer⁽⁴⁾, as causas avançadas para estas reduções de custos são as seguintes:

- Supressão dos intermediários tradicionais («desintermediação»);
- Custos de comunicação mais baixos (telefone, computadores, etc.);
- Transferência de custos para o cliente (o cliente obtém informação sozinho, etc.);
- Baixos custos de distribuição de bens digitais;
- A utilização da Internet abriu novas e concretas possibilidades de trabalho para os que podem trabalhar com a web⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Carta Europeia das PME. Relatório anual COM(2001) 122 final, de 7 de Março de 2001.

⁽²⁾ Por Carta de Bolonha entende-se o documento aprovado numa reunião da OCDE, realizada em Bolonha em Junho de 2000, sobre os problemas das PME.

⁽³⁾ A palavra deriva da expressão inglesa Interactive network, rede interactiva.

⁽⁴⁾ JO C 123 de 25.4.2001.

⁽⁵⁾ Significa rede.

4.6.1. Uma utilização particular da Internet é o comércio electrónico, ou seja, o conjunto das trocas de informações, bens e serviços, realizados através da *web*. A importância do comércio electrónico prende-se com a sua capacidade de acelerar o processo de distribuição, influenciando positivamente as oportunidades de fruição de bens e serviços e «procurando» evitar o ponto de rotura entre oferta e procura. O comércio electrónico constitui essencialmente uma espécie de mercado virtual no qual cada produtor se encontra face ao universo mundial de potenciais compradores. Não é evidentemente a panaceia para os problemas do mercado mas pode ajudar a contê-los.

4.7. As transacções electrónicas dividem-se actualmente em comércio electrónico entre empresas (*business to business*) e entre empresas e consumidores (*business to consumer*). No primeiro caso, as vendas em linha criam canais alternativos na distribuição, reduzem a cadeia de intermediários, alterando a tipologia dos modelos tradicionais. O segundo caso (também designado por «B2C») permite efectuar directamente transacções entre produtores e consumidores, reduzindo, por um lado, os tempos e os custos de abastecimento e, por outro, os de produção.

4.8. Destas breves considerações poderia deduzir-se, numa leitura superficial, que os dois conceitos de economia seriam distintos e estariam relacionados com dois tipos de mercado: *market place*, baseado na materialidade, e *market space*, baseado na informação, indo ao ponto de considerar o primeiro de importância marginal.

4.9. A interpretação, porém, não pode ser tão redutora. Partindo do pressuposto de que o trabalho é a base de todos os processos de valorização, os conceitos (velha e nova) tidos como distintos devem ser reduzidos a um só (economia, sem distinções).

4.10. As pequenas empresas e as empresas artesanais, nas quais o factor trabalho predomina sobre o factor capital, poderão representar o elo de ligação entre estes dois mundos só diferentes na aparência, porque se trata de fenómeno que está a alterar o processo de gestão das empresas não se cingindo às empresas de média e grande dimensão.

4.11. Esta alteração constitui um repto, e ao mesmo tempo uma oportunidade, para as pequenas empresas e as empresas artesanais pouco estruturadas mas que poderiam ser ajudadas

no superar barreiras iniciais em termos de tempo ou de espaço. Os problemas associados à segurança deverão ser revistos e adaptados às exigências das pequenas empresas.

4.12. Neste contexto, assume papel de relevo a utilização dos financiamentos previstos no quinto e, brevemente, no sexto programa de investigação e desenvolvimento da Comissão Europeia e nos programas de formação destinados às empresas.

4.13. Donde a exigência de identificar problemas, vias de desenvolvimento e linhas de acção que favoreçam a simbiose entre inovação, nova economia e pequena empresa e que, sobretudo, facilitem o acesso desta última às redes nacionais e internacionais de inovação, aos programas comunitários de investigação e desenvolvimento e aos serviços financeiros com canais privilegiados e mais adaptados do que os previstos para as empresas mais estruturadas.

4.14. Falar hoje de competitividade e inovação sem referir estes processos e limitar a abordagem apenas à inovação de produto, seria um grave erro num mundo em que a inovação de tipo organizativo e comercial assume cada vez mais importância.

4.15. Não facilitar a introdução da inovação nas empresas artesanais seria redutor e prejudicaria a identificação das acções de apoio às pequenas empresas, distanciando-as da concorrência⁽¹⁾.

4.16. Poderia ser dada resposta à iniciativa *Go digital* lançada após os Conselhos Europeus de Lisboa e de Santa Maria da Feira que, no contexto do plano e-Europa, visa estimular a introdução das novas tecnologias da informação e comunicação (NTIC) nas empresas, nomeadamente nas pequenas empresas e nas microempresas, bem como as diferentes medidas inscritas nos programas da Comissão — fundos estruturais, programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial, investigação e desenvolvimento, financiamento do BEI. O Comité aconselha, porém, uma maior coesão entre as diferentes medidas e incita a Comissão a levar as associações representativas das pequenas empresas e das empresas artesanais a aderir à sua concepção e aplicação.

⁽¹⁾ Paralelamente à difusão via Internet, é necessário apoiar os factores que concorrem para criar a inovação nas PME. Alguns destes factores, quicá os mais significativas, foram evidenciados por ocasião do Fórum organizado em Lião em Novembro de 2000 (Rumo à inovação na Europa): a cultura empresarial, o sistema educativo, os instrumentos da sociedade da informação, a abertura à ciência, a inovação organizativa, o apoio aos investimentos privados, a promoção do capital de risco, o apoio às pequenas empresas e ao artesanato, a promoção das iniciativas de investigação e desenvolvimento tecnológico.

5. Obstáculos financeiros ao desenvolvimento e à inovação das pequenas empresas e das empresas artesanais

5.1. Um dos maiores problemas que as empresas de pequena dimensão enfrentam no seu quotidiano, representando uma autêntica barreira à competitividade e à inovação, é a dificuldade de acesso ao sistema de crédito e, portanto, ao financiamento dos investimentos, sobretudo os destinados à inovação. Este problema prejudica não só o crescimento empresarial, mas também a introdução de factores de inovação nas empresas.

5.2. Este aspecto foi também sublinhado nas conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000, que evidenciavam a importância de melhorar significativamente o financiamento das pequenas e médias empresas inovadoras e de dar particular atenção aos novos empresários com vista a promover o emprego.

5.3. Na actividade económica da empresa e, especialmente, na das pequenas empresas e das empresas artesanais, assume especial importância a obtenção dos capitais necessários para os investimentos produtivos.

5.4. Infelizmente, um dos principais problemas que as empresas, sobretudo de pequena dimensão, devem enfrentar diariamente é a dificuldade de obter capitais para o lançamento e/ou o desenvolvimento da actividade empresarial, o que dita não só uma excessiva dependência dos empréstimos em relação aos fundos próprios, mas também taxas de juro mais elevadas do que as aplicadas às médias e grandes empresas.

5.5. A este propósito é muito importante que, a par da sociedade europeia por acções, se concluam os estatutos das associações, dos consórcios e das cooperativas.

5.6. É especialmente difícil obter capitais nas diversas fases da vida das empresas, desde a constituição, à consolidação e ao desenvolvimento das mesmas, donde a necessidade de promover junto dos pequenos empresários e dos artesãos modalidades de financiamento alternativo quer na fase de lançamento (por exemplo, *seed capital*), quer na fase de desenvolvimento, através de crédito sindicado, capital de risco, etc.

5.6.1. Algumas iniciativas, importantes e significativas, têm dificuldades na fase de lançamento, seja por motivos ligados à comunicação, por causas técnicas ou por limites orçamentais. São expressivas, neste contexto, as acções previstas pelos programas de apoio às PME, «Apoio ao arranque» do Mecanismo Europeu para as Tecnologias (MET) e JEV (Joint European Venture)⁽¹⁾.

5.7. Na prática, trata-se de favorecer o acesso das pequenas empresas aos serviços financeiros e criar um ambiente propício, que sustente o crescimento das empresas, a sua cooperação e a inovação.

5.8. Estes aspectos têm sido reiteradamente evocados pelo CES, nomeadamente no parecer sobre a «Comunicação da Comissão — Os desafios da política empresarial numa economia assente no conhecimento — Proposta de decisão do Conselho relativa a um Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial 2001-2005»⁽²⁾, e pela Comissão Europeia, na recente «Análise dos instrumentos financeiros comunitários específicos para as PME»⁽³⁾, que enumera os produtos financeiros flexíveis existentes e mobilizados pelas instituições europeias (BEI, FEI, Comissão, BERD).

5.9. O documento evidencia que a solução do problema não está tanto na criação de eventuais novos instrumentos financeiros, já que os produtos existentes são suficientes para oferecer uma vasta gama de soluções aos diferentes problemas, mas, isso sim, na acessibilidade e na utilização destes instrumentos pelas pequenas empresas e empresas artesanais.

5.10. Se os critérios fossem tão-só quantitativos, as empresas pouco estruturadas seriam as primeiras excluídas, como, aliás, o são actualmente, dos «circuitos internacionais da finança flexível» públicos ou privados.

6. Academia Europeia do Artesanato

6.1. Um dos principais objectivos da Academia Europeia do Artesanato é o de acompanhar e canalizar as experiências dos antigos ofícios para instituições competentes não só para salvaguardar as tradições, mas também para promover o emprego e o crescimento social.

⁽¹⁾ Ver, a propósito, o parecer do CES sobre «Proposta de decisão do Conselho relativa a medidas de assistência financeira a PME inovadoras e criadoras de emprego — Iniciativa a favor do crescimento e do emprego» (COM(1998) 26 final), Bruxelas, 26 de Março de 1998, relator-geral: A. Pezzini, JO C 157 de 25.5.1998, p. 71.

⁽²⁾ JO C 116 de 20.4.2001, p. 20.

⁽³⁾ COM(2000) 653, Comunicação da Comissão Europeia de 18 de Outubro de 2000.

6.1.1. O Comité faz votos para que a Academia reforce a sua actividade e participe mais nas iniciativas, nos trabalhos e nas reflexões respeitantes à situação e ao reconhecimento do estatuto das pequenas empresas e das empresas em nome individual, ao desenvolvimento e à valorização da aprendizagem, à cooperação interempresas e entre associações de empresas, bem como ao apoio ao desenvolvimento de uma identidade e cultura europeias do artesanato e da pequena empresa. Caberia, por outro lado, à Academia assegurar o acompanhamento e velar pela aplicação da Carta Europeia das Pequenas Empresas, como também formular propostas concretas para pôr em prática as linhas de acção nela previstas.

6.1.2. A Academia, através dos seus órgãos constitutivos, do comité científico e da rede das universidades e dos institutos especializados à qual está ligada, deveria dar novo impulso à sua actividade e desempenhar as suas missões estatutárias, nomeadamente:

- Valorizar a dimensão cultural do artesanato e da pequena empresa;
- Formular estratégias úteis para as associações nacionais e europeias;
- Recuperar as profissões tradicionais;
- Estimular o espírito empresarial;
- Fomentar a cultura da socialização do trabalho;
- Apoiar o aprendizado.

6.2. O Parlamento Europeu solicitou ainda que as actividades realizadas pela União Europeia em favor das PME tivessem em conta os objectivos fixados pela Carta Europeia das Pequenas Empresas e, nomeadamente, que o programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial previsse acções centradas, em particular, nas pequenas empresas, nas microempresas e nas empresas artesanais mediante uma definição das suas características específicas e necessidades. O reconhecimento de um princípio de avaliação permitiria, de resto, apreciar as repercussões positivas e negativas das medidas comunitárias (nomeadamente, as associadas à segurança e higiene) sobre o funcionamento das pequenas empresas, cuja manutenção e desenvolvimento dependem precisamente de estratégias e métodos de produção diferentes dos aplicados pelos grandes grupos industriais.

6.3. Pela sua parte, a Carta Europeia das Pequenas Empresas acentua que é necessário assegurar que os decisores políticos tomem na devida conta as necessidades dessas empresas. Neste contexto, o Comité considera com satisfação que o Conselho, ao adoptar o programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial⁽¹⁾, tenha decidido (artigo 2.º, n.º 3) utilizar o programa para alcançar progressos na realização dos objectivos fixados na Carta Europeia das Pequenas Empresas.

7. Conclusões

7.1. A Carta Europeia das Pequenas Empresas sublinha o papel central destas, não só no crescimento económico e na inovação, mas também na esfera social, como criadoras de postos de trabalho e factor de incremento da responsabilidade pessoal. Na prática, reconhece-se que o tecido das pequenas empresas e das empresas artesanais constitui um património que não é apenas económico e deve ser desenvolvido, valorizado e de certo modo também salvaguardado, com a criação de um ambiente económico mais favorável. Para tanto, a Carta contém afirmações de princípio que vão nesta direcção. Declara de fundamental importância a definição de um quadro regulamentar que não imponha obrigações injustificadas às pequenas empresas, segundo o princípio de que é a administração pública que deve estar ao serviço do cidadão e também das pequenas empresas e não o inverso.

7.2. É dada ênfase especial à importância das políticas de educação e de gestão dos recursos humanos, ao efectivo acesso aos serviços financeiros, mormente capital inicial, capital de risco e fundo de maneio, às políticas de inovação e à nova economia, ao reforço das parcerias entre o sector público e o privado, ao diálogo político e social e a todas as modalidades de apoio aos organismos aos quais compete acompanhar as PME⁽²⁾.

7.3. As PME e sobretudo as empresas artesanais são em todas as economias um factor determinante para a formação da força de trabalho. Isto vale não só para as profissões enquadradas no sistema de aprendizagem ou habilitação prática, mas também para as profissões no domínio das tecnologias da informação e comunicação. Tendo em conta a evolução demográfica na UE e em toda a Europa, bem como a procura crescente de profissionais competentes, afigura-se necessária a aplicação de incentivos fiscais e a redução dos encargos salariais sobretudo para os períodos de aprendizagem e formação. Apenas através de recursos humanos adequados dotados das qualificações necessárias se poderão atingir os objectivos de Lisboa que visam tornar a UE no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e na inovação.

7.4. Importa, pois, que a conjuntura seja propícia à iniciativa empresarial, à inovação e ao crescimento graças, nomeadamente, à promoção de uma clara distribuição das competências administrativas, à aplicação de uma política de concorrência transparente e justa, à luta contra a corrupção e a regimes fiscais estáveis e não discriminatórios. Convém, muito especialmente, velar pela adopção de legislação nacional e europeia

⁽²⁾ Para mais detalhes, é interessante ler o relatório bianual elaborado pela Comissão «A actividade da UE a favor das PME» — COM(2001) 98 final de 1.3.2001.

⁽¹⁾ JO L 333 de 29.12.2000, p. 84.

que garanta o património do empresário e proteja a sua vida privada e familiar em caso de falência, sobretudo se devida a causas alheias à empresa, mediante medidas como o «património afecto a certo fim» ...

7.5. Por coerência com os princípios acima enunciados e no seguimento do debate social, económico e cultural sobre as pequenas empresas e as empresas artesanais na Europa, desenvolvido ao longo dos anos noventa, ao qual o CES deu importante contributo, como já se frisou, indicam-se seguidamente algumas linhas de acção, que integram o que foi identificado no parecer sobre o artesanato aprovado pelo CES em 1997.

7.6. Afigura-se útil simplificar os instrumentos financeiros existentes e eliminar os obstáculos ao acesso para as empresas de reduzida dimensão e para os investimentos que introduzam inovações nas empresas de modo a diminuir os custos (sobretudo os inerentes à elaboração do processo), tornando-o mais fácil para as pequenas empresas. Tudo isto porque, em muitos casos, o pequeno empresário considera os custos obrigatórios «certos» da operação (taxas de juro, garantias excessivas, custos administrativos, informações escassas, longa espera pela atribuição do financiamento, etc.) superiores aos eventuais benefícios.

7.7. Importaria reduzir o tipo e o número de instrumentos financeiros comunitários, não raro com a mesma finalidade, intensificando a sua coordenação técnica e regulamentar. Obter-se-ia assim o aumento de recursos disponíveis, a redução do risco, a diminuição dos custos para o utente, de modo a evitar que sejam sobretudo as empresas mais estruturadas, especialmente as médias, a usufruir dos incentivos previstos.

7.8. Seria necessário melhorar o conhecimento destes instrumentos mediante maior informação junto das empresas e de todo o território e favorecer a criação de balcões únicos de informação e apresentação dos pedidos (balcões únicos para o crédito).

7.8.1. Muitas vezes os pequenos empresários artesãos, porque directamente empenhados na actividade estritamente produtiva sem uma estrutura organizativa adequada, não conseguem obter e/ou procurar as informações necessárias. Num mercado em que a informação representa um bem economicamente precioso e a sua circulação nem sempre é óptima, não chegando a todas as empresas, uma das causas da pouca utilização das facilidades de financiamento e de crédito pelas pequenas empresas é exactamente a existência de um «défice de informação». Assim, as iniciativas destinadas a racionalizar e a divulgar as informações, tal como as propostas acima, poderiam suprir o défice existente entre a média e a pequena empresa.

7.9. Seria importante favorecer a utilização de garantias para microcrédito através de sindicatos bancários criados para financiar tipos específicos de investimento, tal como a utilização integrada da Internet, de modo a facilitar a aquisição dos equipamentos, dos suportes lógicos e da formação necessária.

7.9.1. A existência de garantias para o microcrédito poderia favorecer a relação entre a banca comercial e as pequenas empresas e encorajar a primeira a actuar mais neste sector (recorda-se que 20 % das empresas que cessam nos primeiros cinco anos de vida são-no por causas ligadas à ineficácia do sistema de crédito). O microcrédito é frequentemente tratado por instituições especializadas não bancárias com acesso limitado aos financiamentos proporcionados pela banca por causa dos reduzidos níveis de garantia de que dispõem. Favorecer a criação de um programa de garantia para o microcrédito poderia ser um óptimo instrumento para colmatar tal lacuna.

7.10. Conviria incentivar as garantias de participação em investimentos na fase de lançamento das empresas, sobretudo as que são constituídas por mulheres e por jovens, mesmo através da participação de profissionais com experiência para prestarem assistência aos jovens empresários, ou darem início, eles mesmos, a novas empresas.

7.10.1. É claramente a fase mais delicada do ciclo de vida das empresas e onde se verifica a mais elevada taxa de extinção. Por conseguinte, os sistemas fiscais deveriam favorecer a expansão de pequenas empresas e ajudá-las na fase de lançamento, mediante incentivos ao aumento das garantias de participação em investimentos na fase de lançamento. Estas existem em alguns Estados-Membros mas deveriam estender-se a toda a União Europeia e, se adequadamente estruturadas e subvencionadas, poderiam contribuir para convencer os investidores nacionais e internacionais a aplicar fundos em capital de risco.

7.11. Seria útil favorecer a investigação e a inovação, melhorando, com a participação do CES e dos organismos de apoio, no âmbito dos programas-quadro, a informação e a participação das pequenas empresas e das empresas artesanais nos financiamentos previstos.

7.11.1. Pela sua parte, o Parlamento Europeu salientou no seu relatório sobre o programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial que as PME, incluindo nestas as microempresas e as empresas artesanais, contribuem significativamente para a competitividade, a investigação e a inovação e desempenham um papel crucial no reforço da coesão social e regional.

7.12. Seria oportuno favorecer e apoiar o trabalho de uma rede entre os organismos que prestam apoio e assistência às PME no sector da indústria, do comércio, do turismo e dos serviços em geral para uma melhor circulação das boas práticas entre as pequenas empresas a fim de melhorar a sua actuação económica, comercial e social.

7.13. Num sector que ocupa 66 % da população activa, afigura-se particularmente oportuno associar os parceiros sociais e valorizar activamente a participação dos trabalhadores, encorajando os empregadores a promover normas em matéria de garantias sociais, nomeadamente no domínio do comércio retalhista e nas empresas subcontratantes do sector da indústria e da construção.

7.14. Interessaria acompanhar e coordenar as intervenções de apoio às pequenas empresas a fim de evitar a duplicação de esforços e aumentar o seu impacto.

7.15. Seria útil rever a regulamentação comunitária sobre os contratos de direito público, à semelhança do que foi previsto nos EUA e adoptado pelo Senado da República Francesa, no sentido de garantir uma «reserva» para as pequenas empresas e empresas artesanais.

7.15.1. Haveria que progredir na via metodológica encetada no princípio dos anos noventa sobre o aprofundamento dos conhecimentos quantitativos e qualitativos das pequenas empresas e do artesanato na Europa para que as intervenções fossem cada vez mais orientadas e eficazes.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Contrafacção»

(2001/C 221/02)

Em 19 de Dezembro de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Contrafacção».

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 16 de Maio de 2001 (relator: H. Malosse).

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 112 votos a favor e 1 voto contra o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social adoptou, na 361.ª reunião plenária (sessão de 24 de Fevereiro de 1999), um parecer⁽¹⁾ emitido mediante consulta da Comissão Europeia, nos termos do artigo 198.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, sobre o «Livro Verde — O combate à contrafacção e à pirataria no mercado interno».

1.2. A Comissão Europeia apresentou, em 30 de Novembro de 2000⁽²⁾, uma comunicação ao Conselho, ao Parlamento

Europeu e ao Comité Económico e Social sobre o seguimento a dar ao seu Livro Verde. A Mesa do Comité decidiu, na reunião de 19 de Dezembro de 2000, emitir um aditamento a parecer com o objectivo de dar um sinal político à Comissão, ao Conselho, ao Parlamento Europeu e à sociedade civil europeia em virtude do enorme impacto deste problema na Comunidade.

1.3. O parecer do Comité adoptado em 24 de Fevereiro de 1999 fora objecto de um trabalho em profundidade por parte do Comité e deu lugar a uma audição que reuniu mais de trinta organizações económicas e sociais da Europa, confrontadas, de uma forma ou de outra, com o problema da contrafacção e

⁽¹⁾ JO C 116 de 28.4.1999, p. 35.

⁽²⁾ COM(2000) 789 final de 30.11.2000.

da pirataria. As recomendações formuladas no referido parecer figuram em anexo ao presente projecto.

1.4. O Comité acompanhou com muita atenção as reflexões e debates em torno deste tema desde a publicação do Livro Verde. Participou, nomeadamente, na audição organizada pela Comissão Europeia conjuntamente com a Presidência alemã do Conselho em Munique, em 2 e 3 de Março de 1999, bem como no Fórum Europeu sobre o Combate à Contrafacção e à Pirataria, organizado pela Presidência francesa do Conselho em Paris, em 20 e 21 de Novembro de 2000.

1.5. O presente aditamento a parecer insere-se no âmbito de um conjunto de iniciativas do Comité sobre o tema da promoção da propriedade intelectual e industrial na Europa. Assim, o parecer de iniciativa sobre o «esgotamento dos direitos conferidos pela marca registada»⁽¹⁾, adoptado em 24 de Janeiro de 2001, salienta os perigos de um afluxo de produtos de contrafacção se se renunciasse ao regime de esgotamento comunitário.

2. Considerações gerais sobre a proposta da Comissão

2.1. Aprovação da orientação geral da comunicação

2.1.1. O Comité aprova a intenção da Comissão Europeia de apresentar rapidamente uma proposta de directiva visando reforçar os meios para fazer respeitar os direitos de propriedade intelectual e definir um quadro geral para a troca de informações e a cooperação administrativa. Devido ao alarmante recrudescimento da contrafacção e da pirataria, o Comité sublinha a urgência da apresentação desta proposta de directiva. A maioria das organizações europeias interessadas, e também o CES, no seu parecer sobre o Livro Verde, tinham efectivamente vincado a necessidade de tal medida. A este respeito, o Comité insiste no direito de as organizações económicas e sociais, incluídas as associações de consumidores, recorrerem à justiça para reclamarem a possibilidade de encerramento dos estabelecimentos onde os actos de contrafacção e de pirataria tenham sido cometidos e um procedimento de retirada do mercado das mercadorias em causa cuja despesa deve ser solidariamente suportada pelos responsáveis da produção e da introdução de tais mercadorias. Sublinha, por último, a importância de se estabelecer que a contrafacção e a pirataria constituem delitos, definindo-se

limites mínimos de sanções suficientemente dissuasoras, aplicáveis igualmente aos distribuidores e particulares quando se tratar de quantidades consideráveis adquiridas com conhecimento de causa. Tais sanções deveriam ir até ao encerramento dos estabelecimentos de produção, com medidas sociais a favor do pessoal que tenha sido objecto de práticas abusivas. O Comité gostaria que este princípio fosse incluído, nesta fase, no projecto de directiva, sem prejuízo de disposições mais precisas virem a ser objecto de iniciativas no âmbito da criação do espaço judicial europeu.

2.1.2. O Comité congratula-se muito particularmente com o facto de a Comissão prever a instituição de um direito de informação. A primeira condição para reprimir eficazmente tais infracções é, não raro, que o titular de direitos disponha de uma informação completa sobre a origem e os circuitos de distribuição da contrafacção. Para tal, é necessário que o direito à informação seja independente da infracção e não esteja, pois, sujeito a condições. O Comité sublinha assim a necessidade de informação adequada dos titulares de direitos para que solicitem a intervenção das autoridades aduaneiras, tanto mais que a contrafacção e a pirataria são de difícil detecção.

2.2. *Necessidade de coerência entre acção interna e externa: «Tudo menos a contrafacção e a pirataria»*

O Comité lamenta que a comunicação em exame não aborde de uma forma global a questão da contrafacção e da pirataria, sobretudo os seus aspectos externos, já que grande parte dos produtos-pirata e de contrafacção que circulam na União são originários de países terceiros. Recentemente, a Comissão Europeia propôs uma iniciativa denominada «Tudo menos armas», que visa possibilitar que os 48 países mais pobres do mundo exportem os seus produtos, excepto armas, para a União Europeia, «sem contingentes, sem direitos de importação, sem excepções». Note-se que, enquanto as armas provêm geralmente dos países desenvolvidos, o mesmo não acontece com os produtos de contrafacção e os produtos-pirata, os quais, seguindo de resto rotas idênticas às da droga ou da imigração clandestina, constituem uma verdadeira ameaça e minam as possibilidades reais de desenvolvimento, asfixiando a expansão da economia legal. O Comité recomenda, por isso, a utilização do artigo 9.º do Regulamento relativo às Preferências Generalizadas para exercer pressão sobre os países que se mostrem complacentes face a tais práticas. Por outro lado, e para não apresentar apenas o aspecto repressivo, caberia à União promover acções de sensibilização e de formação no âmbito dos programas de cooperação com os países terceiros mais afectados pelo fenómeno.

2.3. *Um aspecto crucial do alargamento, mas também um imperativo para os actuais Estados-Membros*

O Comité aprova inteiramente a determinação da Comissão Europeia de que o combate à contrafacção e à pirataria seja

(1) JO C 123 de 25.4.2001.

um tema prioritário de negociação com os países candidatos, particularmente os que são fortemente atingidos pelo fenómeno. Para o efeito, é necessário assegurar a coerência entre a Comunicação em apreço e a que foi recentemente apresentada pela Comissão Europeia⁽¹⁾ em que esta analisa os grandes problemas com que estão confrontados os serviços aduaneiros, mormente na perspectiva do alargamento. Todavia, o Comité insta a Comissão Europeia a velar por que as obrigações, e sobretudo as práticas, que serão exigidas aos Estados candidatos não sejam superiores às que estão em vigor nos actuais Estados-Membros. Caso contrário, a posição da Comunidade afigura-se-nos bastante frágil. Com efeito, como se pode impor medidas draconianas aos países candidatos quando determinados Estados-Membros continuam a praticar um certo laxismo?

2.4. O Comité propõe um acto político solene

Para provocar um «choque eléctrico» e conferir um carácter global aos esforços da União, o Comité preconiza a realização de um Conselho «Jumbo» que reúna os Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, do Mercado Interno, do Comércio e dos Negócios Estrangeiros, no qual deveriam ser adoptadas medidas coordenadas, no plano nacional e no plano comunitário, em matéria de combate à contrafacção e à pirataria, de reforço das sanções penais, de acção aduaneira contra os países que fecham os olhos a tais práticas e de coordenação das medidas e instrumentos de protecção da propriedade industrial e intelectual. Seria ainda oportuno elaborar, na ocasião, uma declaração solene do Conselho pondo em relevo os prejuízos económicos e sociais decorrentes destas práticas, os perigos para a segurança e a saúde das pessoas e a relação com a grande criminalidade organizada.

3. Propostas concretas em matéria de formação e sensibilização

3.1. Sensibilização e informação do público

O Comité reclamará igualmente acções de sensibilização e de informação do público e congratula-se com o facto de as mesmas figurarem entre as acções urgentes propostas pela Comissão Europeia. Preocupa-o, porém, a ausência de disposições precisas e de disponibilização de meios para o efeito. Insiste no papel fundamental das organizações da sociedade civil (consumidores, organizações sindicais, associações profes-

sionais, sector do comércio, associações de autores e de artistas, etc.). Sugere a criação de instrumentos de informação concretos: campanha europeia de afixação nos portos e aeroportos, lançamento imediato de um sítio Internet acessível, particularmente, às organizações de empresários, aos distribuidores e às organizações de consumidores, através do qual seriam difundidas as decisões judiciais (esta última sugestão é mencionada apenas como «acção a médio prazo» no plano da Comissão).

3.2. O papel fundamental da justiça

O Comité lamenta que a Comunicação não aluda à necessidade de acções de formação e de coordenação com vista a reforçar a eficácia e os meios das instâncias policiais e judiciárias, cuja premência foi salientada pela maior parte das organizações e empresas afectadas. Neste contexto, o Comité sugere que os Estados-Membros e a Comissão proponham rapidamente acções no âmbito do espaço judicial europeu:

- reforço e especialização de unidades da Europol;
- formação e intercâmbio de polícias e magistrados;
- desenvolvimento de uma rede de tribunais com as qualificações necessárias para o tratamento destas questões, apoiada numa câmara especializada ao nível europeu em ligação com a adopção da patente comunitária;
- organização de trocas de informação no âmbito da rede de entajuda judiciária europeia.

Com o objectivo de acelerar os procedimentos judiciais, o Comité sugere mesmo que, por ocasião da elaboração do projecto de título executório europeu, se estude a possibilidade de nele incluir o tratamento das questões atinentes à contrafacção e à pirataria.

3.3. A informação das empresas

A comunicação não aborda a questão crucial da informação das empresas sobre os seus direitos e deveres para fazer frente ao desenvolvimento deste tipo de criminalidade. A Comissão limita-se a lembrar que «a responsabilidade primeira neste domínio cabe aos próprios titulares dos direitos, que devem ser vigilantes», parecendo olvidar que se trata, na maior parte dos casos, de pequenas e médias empresas, comerciantes, artesãos, autores independentes ou investigadores que não dispõem de meios para assegurar tal vigilância e amiúde ignoram os seus direitos. O Comité reclama, pois, que as acções de sensibilização financiadas pela União sejam realizadas com a colaboração das organizações profissionais. Já existem programas deste tipo em determinados Estados-Membros, sendo oportuno generalizá-los ao nível europeu com uma

⁽¹⁾ COM(2001) 51 final, de 24.1.2001, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social relativa a uma estratégia para a união aduaneira.

abordagem transnacional. Por outro lado, o Comité salienta uma vez mais o interesse de dotar as empresas com instrumentos de informação adaptados, como sejam bases de dados sobre os desenhos e modelos, um observatório europeu da contrafacção sob a forma de uma rede de informação às empresas através dos Eurogabinetes, etc. De maneira mais geral, o Comité não pode deixar de sublinhar a urgência de se criarem instrumentos comunitários eficazes de protecção da propriedade como, por exemplo, a patente comunitária ou o regulamento relativo aos desenhos e modelos.

3.4. *O papel central da sociedade civil europeia com as novas formas de regulação*

3.4.1. O Comité sublinha ainda que a comunicação não aborda directamente a questão do papel central que a sociedade civil europeia e as suas organizações poderiam desempenhar directamente, no âmbito do que se designa por «autoregulação ou co-regulação». Trata-se, nomeadamente, de códigos de boa conduta para a distribuição ou a indústria, rótulos de qualidade, etc. Nesta perspectiva, o «parasitismo», que consiste em produzir imitações flagrantes («look-alike»), deve também figurar nas «listas negras», na medida em que tais práticas desleais atentam contra o espírito criativo e inventivo.

3.4.2. O Comité propõe à Comissão Europeia a organização de um seminário de trabalho sobre estes temas com as grandes organizações económicas e sociais, no qual seriam

apresentadas boas práticas ao nível dos actores da sociedade civil e elaboradas sugestões para a sua generalização.

4. **Conclusões**

4.1. O Comité salienta a urgência de uma política global e coordenada de combate aos flagelos da contrafacção e da pirataria. Para além do prejuízo económico e social, a saúde e a segurança estão ameaçadas e o espírito inventivo é vilipendiado.

4.2. Todo e qualquer atraso em dotar a União Europeia com instrumentos de protecção da criatividade e da invenção (patente comunitária, regulamento relativo aos desenhos e modelos) e de combate à contrafacção e à pirataria (projecto de directiva anunciado pela Comissão Europeia) seria interpretado como um sinal de fraqueza. Hoje, são o inventor, o empresário e o criador que assumem os riscos de serem copiados e o consumidor e o distribuidor que correm o perigo de serem enganados. Importa inverter os papéis e fazer com que os riscos e os perigos recaiam sobre os contraventores da inovação e os piratas da criatividade.

4.3. Neste combate, as forças repressivas (policia e justiça), mas também as organizações da sociedade civil, serão os melhores aliados da União. Com efeito, a pressão da sociedade pode ser uma arma muito eficaz de vigilância, de alerta e de educação.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social**(Recomendações contidas no parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde — O combate à contrafacção e à pirataria no mercado interno»)**

- 1.1. Considerando os graves prejuízos que todas as formas de contrafacção, pirataria e outros actos de parasitismo acarretam para as empresas e para os criadores europeus;
- 1.2. Considerando que se trata, em tais actividades, de uma fraude para com o cliente e o consumidor que pode acarretar um risco grave para a sua segurança e saúde;
- 1.3. Considerando os efeitos negativos para o emprego e sobre a criação na Europa;
- 1.4. Considerando que as actividades ilícitas de contrafacção e de pirataria se confundem muito frequentemente com o trabalho clandestino, a evasão fiscal, a violação da legislação social e do direito do trabalho e o crime organizado;
- 2.1. O Comité recomenda à União Europeia uma abordagem global do fenómeno que tome em consideração os seus aspectos de política externa e interna na União e que estabeleça medidas de prevenção e repressão adequadas contra todas as formas de contrafacção, pirataria e outros actos de parasitismo.
- 2.2. Dada a importância da prevenção, o Comité sublinha a relevância de um direito unitário abrangendo uma protecção uniforme, a custo razoável, para todas as formas de propriedade intelectual, uma boa informação dos criadores e empresários sobre os seus direitos, bem como campanhas destinadas a alertar os consumidores e a apelar ao seu civismo.
- 2.3. O Comité insiste na necessidade de lançar campanhas de informação orientadas para o grande público e coordenadas a nível europeu, bem como de associar a estas campanhas as organizações de consumidores, as organizações sindicais e as organizações profissionais envolvidas, incluindo as do sector da distribuição.
- 2.4. O Comité recomenda a criação de um «Observatório europeu de combate à contrafacção, à pirataria e a outras formas de parasitismo», funcionando em rede com todas as organizações e associações envolvidas. O Comité sugere iniciativas-piloto para incentivar projectos à escala europeia que tenham, nomeadamente, uma função de alerta, de informação do público e de formação das autoridades em questão.
- 2.5. O Comité insiste na urgência de uma cooperação judicial e policial reforçada em ligação com as organizações e associações envolvidas. Considera que um grande rigor na aplicação da lei, a par de uma cooperação efectiva a nível europeu, é o verdadeiro meio, com a prevenção, para um combate eficaz à contrafacção e à pirataria organizadas em grande escala.
- 2.6. O Comité considera judicioso dar às organizações e associações envolvidas a possibilidade de estar em justiça em nome das empresas, criadores ou consumidores lesados.
- 2.7. O Comité entende que a justiça deve ser incentivada a aplicar as leis com rigor, nomeadamente nos casos de reincidência e de crime organizado, e a não fazer os queixosos suportarem o custo da destruição de mercadorias fabricadas de forma ilícita. Uma formação específica dos juizes e a instituição de tribunais especializados, alargando aos outros domínios da propriedade intelectual e industrial as disposições já previstas em matéria da marca comunitária, são meios apropriados para alcançar esse objectivo.
- 2.8. O Comité recomenda que o combate à contrafacção, à pirataria e a outras formas de parasitismo seja estreitamente ligado ao combate ao trabalho clandestino, à evasão fiscal e ao crime organizado. A cooperação entre administrações devia ser alargada e reforçada por programas europeus de formação, que associem e mobilizem todas as categorias de autoridades envolvidas.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Trabalhar em conjunto para manter a dinâmica” — Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2001»

(2001/C 221/03)

Em 19 de Abril de 2001, a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado CE, sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 16 de Maio de 2001, sendo relator Franz.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 110 votos a favor e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Com a comunicação de 24 de Novembro de 1999⁽¹⁾, a Comissão Europeia apresentou a sua estratégia para o mercado único, sobre a qual o Comité Económico e Social emitiu parecer em 29 de Março de 2000⁽²⁾ (sendo relator J. Little). A primeira revisão anual desta estratégia, de 3 Maio de 2000⁽³⁾, foi igualmente objecto de um parecer do CES⁽⁴⁾, adoptado em 19 de Outubro de 2000 (relatora: M. Sánchez Miguel).

1.2. A comunicação da Comissão intitulada «Trabalhar em conjunto para manter a dinâmica», de 11 de Abril de 2001, apresenta uma segunda revisão da estratégia para o mercado único, sobre a qual o Conselho Mercado Interno adoptará conclusões na sua reunião de 30 e 31 de Maio de 2001. Através do presente parecer, o Comité Económico e Social pretende contribuir atempadamente para o debate que agora se inicia sobre essa revisão.

1.3. A comunicação da Comissão inclui os quatro objectivos estratégicos definidos na comunicação sobre a estratégia:

- aumentar a eficiência dos mercados comunitários de produtos e de capitais,
- melhorar o enquadramento das empresas,
- melhorar a qualidade de vida dos cidadãos,
- tirar partido das vantagens proporcionadas pelo Mercado Interno num mundo em evolução.

1.4. No seu novo calendário de trabalho para os próximos 18 meses, a Comissão reduziu o número das suas acções orientadas de 130 para 78. A selecção das acções prioritárias baseia-se essencialmente nas conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo, mas também na análise levada a cabo pela própria Comissão e em outras contribuições, como a do Comité Económico e Social. De um modo geral, a Comissão pretende concentrar-se na consolidação e na rápida transposição das prioridades de Lisboa, dado que a partir de agora o mais importante é fazer avançar e aplicar as acções já iniciadas.

2. Observações na generalidade

2.1. O objectivo estratégico definido em Lisboa, nomeadamente fazer da UE o espaço económico mais competitivo e dinâmico do mundo, baseado no conhecimento, foi tantas vezes repetido que já quase se tornou um ritual. Infelizmente, não houve progressos significativos desde a Cimeira de Lisboa na consecução deste objectivo. No seu contributo para Estocolmo⁽⁵⁾, a Comissão deplora, com uma agradável sinceridade, o facto de «muitas das suas propostas-chave terem sido adiadas ou esvaziadas de uma boa parte do seu conteúdo por vários motivos, designadamente a falta de vontade política». O Comité partilha destas apreensões, que o Conselho Europeu de Estocolmo, longe de atenuar, veio tornar ainda mais prementes. Por conseguinte, o que conta este ano não é adoptar novas estratégias ou formular novos objectivos, mas transformar os objectivos existentes em acções específicas, no respeito por um calendário ambicioso.

2.2. Esse princípio aplica-se, por um lado, às reformas estruturais e económicas acordadas em Lisboa e confirmadas em Estocolmo, as quais fazem parte do processo de Cardiff e têm sido aplicadas apenas muito lentamente em alguns Estados-Membros. Aplica-se, por outro lado, à conclusão do mercado único. Embora no Conselho Europeu de Lisboa, e novamente no Conselho Europeu de Estocolmo, tenha sido salientada a importância crucial da contribuição do Mercado Interno para a prossecução dos objectivos da União em matéria de crescimento económico sustentado e sustentável, de mais e melhor emprego e de maior coesão social, os progressos reais ficam muito aquém destas declarações.

2.3. O Comité deu o seu apoio de princípio à estratégia da Comissão para o mercado único para 2000-2004 e aos seus objectivos estratégicos, assim como à revisão anual das suas acções orientadas. No entanto, tal como o Comité afirmou desde o início, os prazos de transposição previstos para algumas das acções são demasiado optimistas devido à morosidade habitual dos processos legislativos. Por esse motivo, os resultados apresentados pela Comissão na primeira revisão da estratégia em Maio de 2000 foram assaz modestos.

⁽¹⁾ COM(1999) 624 final.

⁽²⁾ JO C 140 de 18.5.2000, p. 36.

⁽³⁾ COM(1999) 257 final.

⁽⁴⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 13.

⁽⁵⁾ Comunicação COM(2001) 79 final, de 7.2.2001, «Realizar o potencial da União Europeia».

2.4. Também a segunda revisão, recentemente apresentada, revela que a transposição das acções já iniciadas deixa, em vários casos, muito a desejar. Ainda que a Comissão tenha atempadamente introduzido a maior parte dos projectos previstos para este período, falta frequentemente a vontade ou o poder político a nível do Conselho e do Parlamento para respeitar os prazos previstos. Assim, das 36 acções que deveriam estar concluídas até Junho de 2001, prevê-se que apenas 20 sejam terminadas a tempo.

2.5. A própria Comissão tem repetidamente chamado a atenção para a discrepância entre retórica e realidade, entre as palavras e os actos, que se tem verificado sobretudo ultimamente. Resulta evidente que a política dos Estados-Membros é demasiado frequentemente determinada mais por imperativos internos e estratégicos do que pela vontade de compromisso, sem a qual todo e qualquer projecto de harmonização jurídica no mercado interno está condenado ao fracasso.

2.6. Na avaliação que se segue de algumas das acções da estratégia para o mercado único, o Comité Económico e Social segue a estrutura da comunicação da Comissão, organizada de acordo com os quatro objectivos estratégicos a longo prazo. O CES concentra as suas observações nas acções que considera prioritárias.

3. Prioridades transsectoriais

3.1. Na comunicação da Comissão, a completa transposição de todas as disposições sobre o mercado único é justificadamente descrita como uma condição essencial para o correcto funcionamento do mesmo. Embora essa transposição seja obrigação jurídica dos Estados-Membros, continuam a verificar-se importantes atrasos. Apenas três dos Estados-Membros alcançaram o objectivo intermédio definido pela estratégia para o mercado único de reduzir o seu défice de transposição para 1,5 % até Dezembro de 2000. É alarmante constatar com a Comissão que quase 13 % das directivas relacionadas com o mercado único não entraram ainda em vigor em um ou vários Estados-Membros. Do mesmo modo, também dois dos três países da EFTA que, enquanto membros do Espaço Económico Europeu, estão igualmente obrigados a transporem as disposições relativas ao mercado interno para o seu direito nacional apresentam um elevado défice de transposição. Isso significa que o mercado único só funciona parcialmente.

3.1.1. O Comité insiste que a redução rápida dos défices de transposição é um objectivo urgente, que pode ser alcançado se os Estados-Membros se comprometerem a respeitar rigorosamente certas obrigações a controlar com regularidade. A meta definida na comunicação de reduzir em metade os défices de transposição dos Estados-Membros até Dezembro de 2001 e alcançar um nível de transposição de 98,5 % até ao início de 2002 não é de modo algum irrealista. Os indicadores do mercado interno publicados semi-anualmente são indispensáveis dado que dão conta dos progressos e dos atrasos no alcance deste e de outros objectivos do mercado único e podem estimular debates críticos no Conselho e no Parlamento.

3.2. A Comissão considera que os cidadãos devem ser melhor informados sobre os seus direitos e receber atempadamente ajuda para solucionarem os seus problemas. A Comissão julga necessário integrar melhor as instituições existentes, os centros de diálogo e de informação, os pontos de contacto e de coordenação nos vários Estados-Membros, assim como os eurogabinetes dos consumidores, de modo a permitir um aproveitamento melhor e mais eficiente dos mesmos. O Comité apoia inteiramente esta ideia.

3.2.1. O desenvolvimento da rede dos gabinetes de contacto e de coordenação para os cidadãos e as empresas está já formalmente concluído. Os resultados obtidos até à data revelam que a eficiência da rede não é universalmente satisfatória, o que o Observatório do Mercado Único do CES pôde constatar na sequência de audições com os utilizadores e de contactos numa série de Estados-Membros. Os resultados e as conclusões desses contactos foram apresentados no parecer de iniciativa sobre o *Prism 2000* (1).

3.2.2. Para um melhor e mais eficiente aproveitamento das instituições existentes deverá ser criada até Junho de 2002 uma rede integrada em linha mais eficaz para a resolução interactiva de problemas. Essa iniciativa permitirá solucionar de maneira rápida e eficiente todo o leque de problemas do mercado interno. Esta é uma das conclusões que a Comissão extraiu do Fórum do Mercado Único que organizou em Novembro de 2000 conjuntamente com o Parlamento Europeu, no qual foram debatidos os problemas de base. O Comité dá o seu inteiro apoio a este projecto.

3.3. Mediante a iniciativa «Elaboração interactiva das políticas», a Comissão pretende desenvolver o diálogo com os implicados directos através da Internet, de maneira a utilizar as suas reacções na elaboração das políticas da UE. Este sistema permitirá aos agentes económicos avaliar não só a actual política comunitária como também as iniciativas futuras. O Comité espera ser incluído na preparação e na execução deste novo processo de consulta. O CES chama ainda a atenção para o facto de que a maioria dos cidadãos não tem ainda acesso ao diálogo através da Internet.

4. Aumentar a eficiência dos mercados comunitários de produtos e de capitais

4.1. Cumpre destacar aqui a abertura de novos sectores económicos importantes a uma maior concorrência. O Conselho Europeu de Lisboa insistiu com toda a razão numa maior liberalização dos mercados do gás e da electricidade, dos serviços postais, dos mercados financeiros e do sector dos transportes. Nesses sectores, os objectivos da estratégia para o mercado único são idênticos ao processo de reforma económica iniciado em Cardiff, sobre cujos resultados a Comissão Europeia apresentou entretantes o seu terceiro relatório.

(1) JO C 116 de 20.4.2001, p. 106.

4.2. Embora prevaleça o consenso geral de que as reformas económicas nos mercados dos produtos e dos capitais são a chave para a concretização dos objectivos ambiciosos definidos em Lisboa, a realização dessas reformas continua aquém das expectativas. É extremamente importante, no âmbito de quaisquer medidas de abertura dos mercados, atender às consequências para os trabalhadores e, caso necessário, corrigir os efeitos negativos, mas seria de lastimar que o atraso na execução das reformas estruturais necessárias fosse encarado como via de solução de problemas do mercado do trabalho.

4.3. A Comunidade realizou progressos a nível da abertura do mercado das telecomunicações e da criação de um quadro jurídico para o comércio electrónico. Estes avanços não constituem, porém, senão os primeiros elos de uma série de medidas indispensáveis. O pacote de reformas no sector das telecomunicações proposto pela Comissão em Junho de 2000 deve agora ser rapidamente concretizado em todos os seus elementos.

4.4. Inversamente, o processo de liberalização do mercado da electricidade e do gás natural não tem progredido. Os objectivos de liberalização acordados não foram ainda concretizados, a nível europeu, em quase nenhum domínio. Assim, no Conselho Europeu de Estocolmo chegou-se a acordo apenas quanto ao objectivo geral de maior abertura desses mercados, sem que fosse definidos prazos concretos e vinculativos para o alcance do mesmo. O Comité recorda que conquanto seja necessário acelerar a liberalização do mercado, importa ter igualmente em conta a segurança do aprovisionamento, questão analisada em pormenor pelo CES em recente parecer⁽¹⁾.

4.5. No tocante à liberalização dos serviços postais, o Conselho de Estocolmo chegou a acordo apenas quanto ao objectivo geral de adoptar a directiva até ao final de 2001. O Comité lastima que a proposta da Comissão para uma maior liberalização do mercado dos serviços postais se encontre bloqueada no Parlamento e no Conselho devido a interesses nacionais conflituosos.

4.6. Em consequência, o mercado interno europeu não está ainda concluído em numerosos domínios. Esta constatação aplica-se sobretudo ao sector global dos serviços, responsável por cerca de 70 % do PIB da UE. A integração completa dos mercados financeiros é uma prioridade absoluta que deve ser realizada rapidamente de modo a que o mercado único e o euro possam revelar todo o seu potencial.

4.7. O Conselho Europeu de Lisboa concluiu que mercados financeiros funcionais e transparentes podem contribuir, através de uma aplicação mais eficaz do capital e da redução dos custos, para um maior crescimento e para a criação de novos postos de trabalho. O plano de acção para os serviços financeiros, que prevê 43 medidas específicas destinadas a suprimir os entraves causados pelas diferenças entre as regulamentações nacionais, deverá ser aplicado na sua totalidade até 2005. Há que acelerar os trabalhos sobre esse plano de acção se se pretende alcançar os objectivos centrais definidos no Conselho de Lisboa. O Comité acolhe a declaração de intenção de Estocolmo de criar até ao final de 2003 um mercado integrado de valores mobiliários. As recomendações do chamado Grupo Lamfalussy, que preconizam uma abordagem reguladora que distinga entre a legislação quadro e as medidas de execução, poderiam facilitar esta tarefa.

4.8. Neste contexto, assume grande importância a mais recente comunicação da Comissão, que prevê uma estratégia global para o mercado único a fim de eliminar os entraves à livre circulação dos serviços. Mediante um processo em duas etapas, a Comissão pretende, em primeiro lugar, acelerar as iniciativas já programadas e depois, até 2002, apresentar um novo conjunto de iniciativas sujeitas a um calendário preciso, com o objectivo de adaptar o mercado único às profundas alterações e à dinâmica do sector dos serviços. O Comité aplaude esta iniciativa e o respectivo calendário e expressar-se-á mais tarde em maior detalhe sobre a comunicação.

4.9. De há muito que se têm feito ouvir queixas quanto ao custo demasiado elevado da protecção dos direitos de propriedade intelectual na Europa, especialmente para as pequenas e médias empresas. O Conselho Europeu de Lisboa atribuiu por isso, e justificadamente, grande prioridade a um acordo sobre uma patente comunitária. Também o CES, no seu parecer de 29 de Março de 2001⁽²⁾, salientou a urgência de promover a investigação e a inovação mediante uma patente comunitária acessível e pouco burocrática. A declaração de intenções dos chefes de Estado e de governo é, porém, minada pela atitude dos governos no Conselho Mercado Interno, em que os debates sobre a patente comunitária chegaram novamente a um impasse. Tem-se a impressão de que os interesses nacionais são muitas vezes vistos como mais importantes do que as necessidades de uma economia inovadora, que de há muito anseia por este instrumento. Por motivos idênticos, o Regulamento sobre os desenhos e modelos comunitários encontra-se bloqueado há vários meses.

4.9.1. No próximo Conselho Mercado Interno, a Comissão deveria exigir dos Estados-Membros que afirmem claramente se desejam uma patente comunitária, e, na afirmativa, a que preço. Se se revelar que este instrumento, devido aos elevados custos com traduções desnecessárias em demasiadas línguas ou devido às garantias exigidas pelos institutos nacionais de patentes no que diz respeito à sua preservação e ao emprego, não apresentaria qualquer valor acrescentado para as empresas, seria melhor retirar a proposta.

(1) «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Realização do mercado interno da energia», «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 96/92/CE e 98/30/CE relativas às regras comuns para os mercados internos da electricidade e do gás natural», «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiras de electricidade».

(2) «Proposta de regulamento do Conselho sobre a patente comunitária» — JO C 123 de 25.4.2001.

5. Melhorar o enquadramento das empresas

5.1. No prolongado debate sobre o pacote fiscal (para eliminar as distorções fiscais da concorrência), que se encontrava paralisado, realizou-se um primeiro avanço significativo no Conselho Europeu da Feira: um acordo de princípio sobre a introdução de um imposto comunitário sobre o capital. No entanto, esse acordo está ainda sujeito a consideráveis reservas e não deverá ser possível tomar uma decisão antes de 2002. Ainda assim, o acordo permitiu relançar o debate sobre a introdução de um código de conduta para combater a concorrência desleal em matéria fiscal e sobre a fiscalidade dos juros e royalties. O CES espera que os trabalhos decorram de tal maneira que seja possível obter um acordo sobre a totalidade do pacote fiscal ainda antes do final de 2002 (de harmonia com o mandato de Estocolmo).

5.1.1. No Conselho de Nice não foi infelizmente possível estabelecer uma votação por maioria, pelo menos para simplificar os procedimentos no domínio do imposto sobre o valor acrescentado. Também as negociações no Conselho sobre as propostas da Comissão para actualizar a legislação sobre o IVA no mercado único têm progredido apenas lentamente. No entanto, é justamente essas propostas que importa adoptar urgentemente, de modo a aliviar a circulação transfronteiriça de bens de normas demasiado complexas e reduzir as possibilidades de fraude fiscal.

5.2. Também o projecto da sociedade anónima europeia pôde, felizmente, ser relançado graças ao acordo de princípio alcançado em Nice. Actualmente, porém, a rápida transposição legislativa está a ser retardada por divergências com o Parlamento Europeu sobre a base jurídica e pela ameaça de um recurso. Importa, entretanto, evitar novos atrasos, uma vez que a conclusão do mercado único necessita urgentemente desta nova forma de organização para as empresas, que trará igualmente importantes vantagens para os trabalhadores. É por isso de louvar a intenção da Comissão de apresentar ainda em Maio uma proposta de directiva para regulamentar as questões fiscais ainda em aberto.

5.3. A sociedade anónima europeia poderia dar um primeiro contributo para a supressão dos entraves frequentemente apontados à mobilidade das empresas no mercado interno europeu. O CES apela à Comissão que proponha desde já também os instrumentos jurídicos necessários em matéria de fusão transfronteiriça de empresas ou de transferência de sede para um outro Estado-Membro.

5.4. A Comissão constata novamente que o montante das ajudas de Estado, representando 1 % do PIB, continua a ser demasiado elevado e deve ser reduzido de maneira a evitar distorções da concorrência no mercado interno. Além disso, a Comissão pretende tornar o sistema mais transparente. Neste quadro, o Comité considera insuficiente a solicitação do Conselho Europeu de Estocolmo aos Estados-Membros de

reduzirem as ajudas de Estado até 2003. O Comité considera, entretanto, de louvar o facto de a Comissão ter sido incumbida de elaborar e tornar acessível em linha, até 2001, uma lista das ajudas de Estado e um quadro indicador dos progressos realizados.

5.5. O Comité Económico e Social defende desde há muito uma simplificação profunda da legislação do mercado interno, a fim de reduzir os encargos administrativos para as empresas e criar um clima de confiança junto dos empresários e dos consumidores. O Comité consagrou recentemente um parecer detalhado a este tema, no qual propôs nomeadamente uma avaliação independente do impacto da legislação comunitária e códigos de conduta para todos os órgãos da UE, no sentido de melhorar a legislação. O CES submeterá o seu próprio trabalho a um tal código de conduta, o qual foi unanimemente adoptado pela sua Assembleia Plenária no Outono de 2000. O CES exorta a Comissão a apresentar o mais rapidamente possível as iniciativas anunciadas para simplificação da legislação e recorda o papel fundamental da sociedade civil para o êxito destas reformas.

5.6. O princípio do reconhecimento mútuo é indispensável para o correcto funcionamento do mercado interno. O CES aguarda com interesse o relatório anunciado pela Comissão para o final de 2001, no qual serão analisadas medidas para melhorar a aplicação desse princípio e estudar a necessidade de outras acções. O CES remete para o seu parecer de 30 de Novembro de 2000⁽¹⁾ e sublinha uma vez mais a disponibilidade do seu Observatório do Mercado Único para cooperar com a Comissão sobre esta matéria.

6. Melhorar a qualidade de vida dos cidadãos

6.1. Subsistem muitos entraves à mobilidade dos trabalhadores e dos cidadãos no mercado único. As diferenças entre os sistemas fiscais e de segurança social dos Estados-Membros, as condições pouco transparentes para o reconhecimento das habilitações profissionais e os problemas ligados à transferência das pensões de reforma e dos seguros de doença de um Estado-Membro para outro são apenas alguns dos factores que dificultam a mobilidade. A supressão desses entraves beneficiaria antes de mais os sectores em que as empresas sofrem de uma importante carência de mão-de-obra.

6.1.1. O CES constata com agrado que a Comissão tenciona elaborar para o Conselho Europeu da primeira metade de 2002 um plano de acção para a criação e a abertura de novos mercados de trabalho europeus, o qual terá em conta não só a integração do mercado interno como também a dinâmica da «Nova Economia» na Europa. É especialmente de louvar a intenção da Comissão de apresentar ainda este ano propostas concretas para simplificar as normas de reconhecimento profissional. No seu recente parecer sobre a livre circulação dos trabalhadores no mercado interno, o CES apresentou uma série de considerações e de sugestões sobre o tema⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 116 de 20.4.2001, p. 14.

⁽²⁾ JO C 123 de 25.4.2001.

6.2. O CES aplaude igualmente a intenção da Comissão de apresentar ainda este ano um documento de reflexão com observações para um quadro jurídico comum para a protecção dos consumidores e para a cooperação entre as administrações. As grandes diferenças entre as normas jurídicas de protecção do consumidor de cada Estado-Membro fragmentam o mercado interno e reduzem a confiança do consumidor em transacções transfronteiras, as quais deveriam justamente ser facilitadas pela introdução do comércio electrónico e da moeda única.

6.3. Muitos dos problemas do mercado único podem ser solucionados muito mais rápida e eficazmente através de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, sem necessidade de recorrer a processos jurídicos morosos. A intenção da Comissão de — em cooperação com os Estados-Membros e seguindo o exemplo da rede de cooperação no sector dos serviços financeiros (FIN NET) iniciada em Janeiro — criar e tornar operacional ainda este ano uma rede europeia para a resolução extrajudicial de conflitos é absolutamente prioritária.

6.4. A crise actual no sector dos géneros alimentares torna urgente agir a nível comunitário. Na sequência do Livro Branco sobre a segurança dos alimentos, a Comissão propôs a criação de uma autoridade alimentar europeia e a definição de procedimentos para garantir a segurança alimentar. O Comité adoptou recentemente parecer sobre estas propostas⁽¹⁾. O Conselho Europeu de Nice incumbiu o Conselho e o Parlamento de acelerarem os trabalhos de modo a que a futura Autoridade Alimentar Europeia pudesse iniciar a sua actividade já no princípio de 2002. O CES subscreve inteiramente esta decisão. No interesse da coerência e da continuidade do diálogo sobre as questões da segurança alimentar, o CES procederá regularmente a avaliações *ad-hoc* da evolução neste sector.

7. Aspectos externos do mercado interno

7.1. O objectivo prioritário é fazer avançar mais rapidamente o processo de alargamento. A adopção integral das normas do mercado interno pelos países candidatos e a capacidade de as aplicar devem estar asseguradas no momento da adesão. A principal responsabilidade pelo cumprimento destas condições cabe aos próprios países candidatos, mas a UE pode e deve dar-lhes todo o seu apoio. Os programas de ajudas existentes deverão no futuro ser aplicados de maneira mais intensiva para reforçar as estruturas de controlo, de execução e judiciais. O Comité acolhe estes objectivos e considera que nos países candidatos a criação de pontos de contacto e de coordenação para o mercado interno deveria ser acelerada.

7.2. A assistência técnica por parte da UE e a criação de acordos de parceria bilaterais sobre questões do mercado interno podem contribuir decisivamente para o desenvolvi-

mento de estruturas administrativas eficientes nos países candidatos. Esse contributo não compete, porém, apenas às instâncias governamentais dos Estados-Membros; também as autoridades de controlo do sector bancário, do sector dos seguros e do sector dos valores mobiliários, assim como outras instituições, não deveriam adiar a conclusão do chamado «processo de avaliação pelos pares» com os países candidatos.

7.3. A preparação da adesão é indissociável da formação de estruturas da sociedade civil nos futuros Estados-Membros. Tais estruturas são indispensáveis para o correcto funcionamento do mercado interno. Em alguns países candidatos, a formação de tais organizações da sociedade civil encontra-se ainda no início ou progride muito lentamente. Os governos desses países só lentamente se vão habituando à ideia de incluir os parceiros sociais e outras organizações no processo de formação da opinião e no diálogo social. O Comité Económico e Social tem dado um importante contributo para a instauração desse diálogo com a sociedade civil através da sua cooperação com organizações parceiras em quase todos os países candidatos.

7.4. Entre os aspectos externos conta-se também a integração de certos acordos internacionais no enquadramento jurídico do mercado interno. Entre estes contam-se nomeadamente a futura adopção do Regulamento sobre a aplicação das normas internacionais de contabilidade e de uma directiva sobre a regulamentação da adequação dos fundos próprios das empresas de investimento, para assegurar idênticas condições de concorrência a todas as empresas da UE. O CES está de acordo com as prioridades definidas pela Comissão neste ponto.

7.5. Por outro lado, deveriam ser apressuradas as negociações com certos países terceiros para conclusão de um acordo sobre a tributação dos rendimentos da poupança. De outro modo, o acordo de princípio da Feira sobre um imposto comunitário sobre os rendimentos do capital não poderá tornar-se numa decisão. Por esse motivo, o prazo definido pela Comissão (Dezembro de 2002) deve obrigatoriamente ser encurtado.

8. Conclusões

8.1. Os desafios do presente e do futuro próximo exigem de todos os actores uma actuação mais rápida e decidida do que até agora para a conclusão do mercado único. As decisões e as reformas que faltam ainda para a conclusão do mercado único devem ser empreendidas agora, e não adiadas para mais tarde.

8.2. A conclusão e o bom funcionamento do mercado interno darão incentivos duráveis ao crescimento de que a Europa necessita urgentemente e que a tornarão menos dependente de mercados mundiais instáveis.

⁽¹⁾ JO C 123 de 25.4.2001.

8.3. Uma moeda única pressupõe um mercado único. É por isso que a futura introdução do euro só dificilmente se conciliará com um mercado único incompleto, especialmente dado que a moeda única tornará ainda mais evidentes todas as debilidades e deficiências que ainda subsistem.

8.4. Além disso, o êxito da adesão de novos Estados à UE depende da solidez de um mercado interno que funcione adequadamente. De facto, como é possível pretender-se convencer os países candidatos da necessidade de transporem o mais rapidamente possível o acervo comunitário quando o direito comunitário não foi ainda integralmente transposto sequer pelos actuais Estados-Membros?

8.5. Por isso, o Comité apoia todas as medidas e programas que possam contribuir para que a estratégia para o mercado único não perca o seu dinamismo.

8.5.1. A Comissão pretende, para acompanhar e avaliar melhor os futuros progressos, criar uma lista abrangente de indicadores mediante os quais seja possível determinar qual a melhor forma de concretizar os objectivos operacionais estabelecidos na estratégia para o mercado único. Os indicadores medirão os resultados e terão igualmente em conta aspectos ambientais e da defesa do consumidor. O Comité aguarda com interesse e expectativa os primeiros resultados dessa avaliação, que deverão ser publicados nos indicadores do mercado único em Novembro de 2001.

8.5.2. O CES considera igualmente úteis os estudos iniciados pela Comissão sobre as vantagens em determinados sectores nos quais as prestações do mercado interno devem ser melhoradas. Seria óptimo se esses estudos pudessem desencadear igualmente uma análise dos custos da não integração em determinados sectores da estratégia nos quais o comércio transfronteiriço continua a conhecer entraves sérios. Os custos deveriam ser quantificados em termos de preços, taxas de crescimento e de emprego.

8.5.3. Qualquer análise de impacto deve dar especial atenção às consequências das medidas adoptadas para os trabalhadores. Assim também, a futura execução da estratégia para o mercado interno deve sempre garantir que as vantagens do mercado único beneficiem igualmente todos os grupos sociais.

8.6. Todas as iniciativas referidas são importantes e constituem argumentos adicionais a favor da conclusão sem demora do mercado único. No entanto, a vontade política de todos os responsáveis, da Comissão, do Parlamento, do Conselho, dos governos e dos actores sociais continuará a ser o factor decisivo para a conclusão do mercado interno e para a transposição das respectivas disposições dentro dos prazos previstos. A actual revisão da estratégia para o mercado único deveria, pois, animar todos os actores a investigar as causas dos atrasos verificados e a empenharem-se futuramente numa aceleração do processo.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público no sector do transporte de passageiros por via férrea, estrada e via navegável interior»

(2001/C 221/04)

Em 20 de Outubro de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 8 de Maio de 2001 (relator: G. García Alonso, co-relator: A.-M. Von Schwerin).

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O presente regulamento tem por objectivo reforçar a segurança jurídica num contexto harmonizado no que respeita à concessão de direitos exclusivos e de auxílios estatais ao transporte de passageiros, por forma a torná-los compatíveis com o mercado interno no sector do transporte.

1.2. Tal como acentua a exposição de motivos da proposta, a situação varia sobremaneira de um Estado-Membro para outro, na medida em que coexistem países dotados de mercados abertos à concorrência (mediante concurso para adjudicação de contrato com termo incerto), com outros países em que os mercados são fechados e um país em que uma parte do mercado está liberalizada. Analogamente, ainda segundo a exposição de motivos da proposta, coexistem empresas públicas e privadas, frequentemente a competir nos mesmos segmentos de mercado.

1.3. O transporte de passageiros pode subdividir-se em três grandes categorias:

- transporte urbano;
- transporte interurbano, articulado em três subcategorias: transporte suburbano (ligação à cintura das grandes cidades), transporte de longo curso (ligação de pontos nodais a grande distância) e transporte local e regional (ligação a zonas rurais ou com baixa densidade de população);
- transporte ocasional (transporte escolar ou transporte de trabalhadores para as unidades fabris), que, em virtude da sua natureza, está liberalizado, não sendo, pois, abrangido pelo presente regulamento.

1.4. É evidente que cada um destas categorias possui especificidades económicas e sociais que, por isso, devem ser consideradas à medida que é formulada a legislação pertinente.

1.5. No sector do transporte de passageiros, existe uma obrigação de serviço público quando ao operador são impostas determinadas obrigações, nomeadamente a obrigação de explorar, a obrigação de transportar e a obrigação tarifária⁽¹⁾, por exemplo em matéria de cobertura geográfica (obrigação de servir uma região determinada na qual coexistem zonas de alta densidade de utentes e outras de baixa ou muito baixa densidade) ou de qualidade do serviço (por exemplo, regularidade) que o operador, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições⁽²⁾. Como contrapartida à imposição de tais obrigações, geralmente integradas num regime de concessão, é atribuída ao operador:

- a exclusividade geográfica da prestação do serviço na zona em causa. A razão desta exclusividade é motivada pela necessidade de prestar um serviço, compensando parcial ou totalmente o operador dos custos decorrentes da exploração de determinadas linhas ou da aplicação de condições especiais. A concessão de direitos exclusivos ao operador dá-lhe segurança e uma perequação dos custos dentro da área de concessão, ao mesmo tempo que promove a prestação de serviços mais regulares e estáveis;
- e/ou uma compensação financeira pelos custos decorrentes do cumprimento das obrigações de serviço público.

⁽¹⁾ Considera-se obrigação de explorar qualquer obrigação que recaia sobre as empresas de transporte (...) de assegurar um serviço de transporte que satisfaça as normas estabelecidas de continuidade, regularidade e capacidade. Considera-se obrigação de transportar a obrigação que as empresas de transporte têm de aceitar e efectuar quaisquer transportes de passageiros ou de mercadorias a preços e condições de transporte determinados. Considera-se obrigação tarifária as obrigações que as empresas de transporte têm de aplicar os preços fixados ou homologados pelo poder público, contrários ao interesse comercial da empresa e resultantes quer de imposição, quer de recusa da alteração de medidas tarifárias especiais, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros, (...) ou para determinadas relações de tráfego. Artigo 2.º, n.os 2, 3, 4 e 5, Regulamento (CEE) n.º1191/69 do Conselho, edição especial em língua portuguesa do JO: capítulo 8, fascículo 1, p. 131.

⁽²⁾ Artigo 2.º, n.º1, Regulamento (CEE) n.º1191/69 do Conselho, edição especial em língua portuguesa do JO: capítulo 8, fascículo 1, p. 131.

1.6. Todas estas medidas visam tornar o sistema tarifário equitativo (abrangido, de resto, pelo regime de concessão) para as diversas categorias de utentes, sem atender ao custo real dos serviços prestados. Adicionalmente, em certos casos, o regime de concessão pode prever outras subvenções a fim de baixar as tarifas cobradas pelo operador. É importante sublinhar o termo «tarifas», porquanto implica que o operador não está habilitado a fixar unilateralmente o preço a pagar pelos utentes nem a sua actualização, que são decididos pela autoridade competente tal como previsto no contrato.

1.7. O âmbito de aplicação da proposta de regulamento abrange a organização dos diversos tipos de transporte (via férrea, estrada e via navegável interior) bem como as categorias acima mencionadas, na medida em que as autoridades concedam direitos exclusivos aos operadores, estabeleçam critérios mínimos e/ou atribuam uma compensação pela prestação dos serviços. Por conseguinte, ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente regulamento os tipos de transporte que não cumpram uma das três obrigações anteriores.

1.8. A proposta de regulamento incide sobre quatro capítulos principais, mormente «Assegurar a qualidade do transporte público de passageiros», «Contratos de serviço público», «Critérios mínimos para a exploração de serviços de transporte público de passageiros» e «Regras processuais».

1.9. Para assegurar a qualidade do transporte de passageiros, o poder público tem em conta determinados critérios, tais como a segurança, a frequência, a pontualidade, a acessibilidade para as pessoas com mobilidade reduzida, os factores ambientais e as necessidades de transporte das pessoas que vivem nas zonas menos povoadas. Inclui ainda a integração dos diferentes tipos de transporte, o nível e a transparência das tarifas aplicáveis.

1.10. Os contratos de serviço público são obrigatoriamente celebrados em caso de compensação financeira pelos custos decorrentes do cumprimento de obrigações de serviço público e de atribuição de direitos exclusivos. A adjudicação do contrato de serviço público é feita por concurso. A duração máxima destes contratos de concessão é de cinco anos, ainda que o regulamento preveja derrogações a esta regra. Além disso, os operadores devem fornecer, anualmente e em separado para cada linha, uma série de dados de carácter económico e social.

1.11. A proposta de regulamento permite, caso a caso, a adjudicação por ajuste directo de contratos de serviço público no sector da via férrea, metropolitano ou metropolitano ligeiro:

- sempre que possam demonstrar que:
 - seria impossível satisfazer de outro modo as normas nacionais ou internacionais de segurança ferroviária, ou

- os custos para a manutenção da coordenação entre o operador e o gestor da infra-estrutura não poderiam ser compensados com receitas adicionais;
- quando o operador presta serviços que não sejam ferroviários mas que estão integrados em serviços de transporte ferroviário adjudicados por ajuste directo;
- nos contratos de serviço público de valor médio estimado inferior a 400 000 euros (ou no caso de uma rede, inferior a 800 000 euros);
- nos contratos de serviço público que comportem um direito exclusivo, na condição de o serviço não ser objecto de qualquer compensação financeira, quando sejam relativos:
 - a um novo serviço, ou
 - a um serviço restrito a uma linha específica adjudicado com base em critérios de qualidade.

1.12. Por fim, a proposta de regulamento estabelece medidas de salvaguarda, em favor da autoridade competente, nomeadamente a obrigação de subcontratar uma parte dos serviços objecto do contrato total, a possibilidade de não celebrar novo contrato com um operador que controle mais de 25 % do mercado de transporte de passageiros, a obrigação de proporcionar ao pessoal anteriormente afecto ao fornecimento dos serviços os direitos de que este beneficiaria e a possibilidade de exigir ao operador seleccionado que se estabeleça no Estado-Membro considerado, sob reserva do disposto no artigo 71.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

1.13. Os critérios mínimos para a exploração de serviços serão aplicados sem discriminação a todos os serviços de transporte de natureza similar prestados na área geográfica de competência da autoridade em causa. Os custos decorrentes do cumprimento dos critérios mínimos poderão ser objecto de compensação, na condição de a limitação das tarifas incidir apenas sobre certas categorias de passageiros, de o montante da compensação não exceder 20 % do valor dos serviços prestados pelo operador na área considerada e de a compensação estar disponível a todos os operadores numa base não discriminatória. Neste caso, as compensações atribuídas em conformidade com o disposto no presente regulamento estarão dispensadas do processo de notificação previsto para os auxílios estatais, nos termos do artigo 88.º, n.º 3, do Tratado CE.

1.14. As regras processuais vêm confirmar a transparência e a equidade de todo o processo, bem como a sua compatibilidade com as normas que regem os contratos de serviço público no mercado interno.

1.15. Por fim, nas medidas transitórias, é estabelecido um prazo geral de três anos, ainda que com certas reservas, para assegurar que os regimes celebrados segundo outras disposições que não as do presente regulamento deixem de produzir efeitos.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité perfilha a filosofia subjacente à proposta de regulamento, expressa no sétimo considerando: «(...) com medidas de salvaguarda adequadas, a introdução neste sector de uma concorrência regulada entre os operadores comunitários resulta em serviços mais atraentes (...)».

2.2. O Comité aplaude a intenção da Comissão de organizar os mercados de fornecimento de serviços de transporte público de passageiros no sentido de uma concorrência controlada em vez da abertura total à concorrência.

2.3. O Comité aprecia positivamente os principais mecanismos previstos na proposta de regulamento para a organização do mercado, nomeadamente:

- a obrigação de as autoridades competentes assegurarem o fornecimento de serviços adequados de transporte público de passageiros;
- o estabelecimento de normas de qualidade;
- uma compensação pela missão de serviço público;
- uma compensação financeira pelos custos resultantes das obrigações de serviço público;
- a concessão de direitos exclusivos (a prazo) e
- a organização dos processos de concurso, com derrogações adequadas.

Estes mecanismos servem os esforços da Comissão, que o Comité apoia, destinados a melhorar a relação entre a missão de serviço público e o princípio da concorrência.

2.4. O Comité regista ainda, com satisfação, que a igualdade de oportunidades e a concorrência entre as empresas, independentemente da sua natureza, serão praticadas em condições de transparência jurídica e contabilística.

2.5. Não obstante, o Comité não oculta o seu cepticismo quanto à capacidade dos meios e dos mecanismos previstos para uma relação harmoniosa entre a missão de serviço público e a regulação da concorrência.

2.6. Assim, por exemplo, o CES considera que os mecanismos para a regulação da concorrência, em especial os concursos públicos, são formulados em termos firmes e concretos, ao passo que as disposições relativas às derrogações e às normas de qualidade se afiguram vagas e complicadas. A esse respeito, haveria que completar e melhorar consideravelmente o texto.

2.7. Fazendo especial referência à comunicação da Comissão — Serviços de interesse geral na Europa⁽¹⁾, o Comité não pode deixar de frisar a importância de dotar os serviços de interesse geral dos melhores instrumentos. Assim, no atinente à alternativa entre concurso para adjudicação e derrogação (ajuste directo), cada Estado-Membro deveria ser livre de decidir — no caso dos serviços de transporte definidos como de interesse geral na aceção da comunicação da Comissão acima referida — se pretende adoptar disposições adicionais para a alteração da legislação com vista a melhorar o sistema de transporte.

2.8. Tal alteração permitiria igualmente dar resposta adequada à questão não resolvida na proposta de regulamento quanto ao respeito do princípio da subsidiariedade. Com efeito, os argumentos até agora avançados pela Comissão em favor da concorrência directa entre os operadores do transporte público de passageiros não convencem o Comité.

2.9. Ao apreciar a concorrência entre os Estados-Membros com base na comunicação sobre os serviços de interesse geral ir-se-ia ao encontro dos argumentos dos Estados-Membros que, no sector do transporte suburbano, invocam os direitos fundamentais do poder local previstos nas suas constituições (por exemplo, a Alemanha).

2.10. O Comité, no intuito de melhorar a proposta de regulamento, faz questão de formular um certo número de observações, nomeadamente:

3. Capítulo I — Âmbito de aplicação e definições

3.1. *Artigo 2.º — Integração no direito da contratação de serviço público*

3.1.1. À luz do artigo 12.º da proposta de regulamento em apreço, que prevê um processo de adjudicação especial, o artigo 2.º deveria ser elidido. Para tanto, seria importante consubstanciar as disposições de adjudicação previstas no artigo 12.º A actual formulação do artigo 2.º poderia ocasionar problemas de delimitação com a consequente insegurança jurídica.

3.2. *Artigo 3.º — Definições*

3.2.1. A definição constante no artigo 3.º, alínea i), não estabelece com clareza o alcance da chamada «obrigação de serviço público». No entender do Comité, teria sido preferível reter a definição de obrigação de serviço público do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho de 26 de Junho de 1969: «Por obrigações de serviço público, entendem-se as obrigações que a empresa de transporte, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições.».

⁽¹⁾ COM(2000) 580 final de 20.9.2000.

3.2.2. O Comité propõe ainda completar a definição no sentido de precisar que é legítimo falar de «serviços integrados» quando várias empresas de transporte cooperam em condições de igualdade, por exemplo num consórcio de empresas de transporte pertencentes à mesma sociedade.

3.2.3 Ademais, o Comité considera que outras definições constantes no artigo 3.º são imprecisas ou exigem nova formulação:

- Autoridade competente: substituir os termos «organismo estatal» por «organismo público».
- Conviria definir mais claramente a noção de «linha» utilizada em vários artigos do regulamento. Este último conceito deve integrar a categoria de serviço regional.

4. Capítulo II — Assegurar a qualidade do transporte público de passageiros

4.1. Artigo 4.º

4.1.1. O CES reputa insuficiente estabelecer critérios referentes às qualificações do pessoal e considera necessário cumprir os requisitos das directivas relativas às normas sociais mínimas em geral, tais como, por exemplo, horário de trabalho e pausa para descanso.

4.1.2. Em geral, o Comité crê que a actual redacção do artigo 4.º não é suficientemente vinculante quanto à fixação de verdadeiros critérios de qualidade. No entender do Comité, a Comissão deveria examinar novamente a oportunidade de recomendar, por exemplo, critérios mínimos concretos a nível europeu aplicáveis ao serviço tanto nas zonas urbanas como nas rurais. Seria igualmente mister, no espírito da promoção das «boas práticas», organizar uma bolsa de informação permanente sobre a qualidade do transporte suburbano, recorrendo à avaliação comparativa dos resultados. Cabe referir, a propósito e a título de exemplo, o sítio do ELTIS (European Local Transport Information Service) (www.eltis.org).

4.1.3. Tão-pouco fica clara a relação entre os critérios de qualidade e a correspondente obrigação de financiamento dos custos que não podem ser suportados pelas tarifas cobradas pelos operadores. A este respeito, convém estabelecer uma obrigação clara de que os critérios de qualidade devem ser igualmente financiados com fundos públicos, quando as receitas forem insuficientes.

4.1.4. O Comité sugere que o artigo 4.º, n.º 2, seja alterado da seguinte forma:

- (a) a protecção do consumidor, incluindo elementos como a acessibilidade dos serviços, em termos de frequência, rapidez, pontualidade, fiabilidade, capacidade dos meios utilizados em relação ao fluxo de passageiros, nível de

comodidade oferecido aos utentes, extensão da rede e informações prestadas;

- (c) a integração dos diferentes serviços de transporte, incluindo a integração das informações, tarifas, bilhética, horários, direitos do consumidor e utilização das correspondências na área geográfica de competência das autoridades em causa e com os operadores designados pelas outras autoridades competentes;

(nova alínea) a oferta, se pertinente, de serviços intermodais integrados;

- (f) o desenvolvimento equilibrado das regiões e a articulação com sistemas de transporte de longo curso;

(g) as necessidades de transporte das pessoas que vivam em zonas de baixa densidade populacional, incluindo a capacidade de propor soluções inovadoras e adaptadas sem deteriorar o serviço oferecido (escolha do modo de transporte, método e adaptação do serviço, bilhética);

- (h) a segurança e a saúde dos passageiros, a limpeza e a higiene dos equipamentos, bem como a protecção das mercadorias;

(i) as qualificações do pessoal, sobretudo os trabalhadores que exercem funções de segurança;

(nova alínea) o respeito dos acordos colectivos e ou do código de trabalho em vigor no sector em causa;

(nova alínea) a disponibilidade de um sistema de manutenção do material e das instalações que garanta diariamente a fiabilidade do sistema de transporte;

(nova alínea) a capacidade financeira da empresa e a existência de um sistema de seguros de nível suficiente para cobrir terceiros.

5. Capítulo III — Contratos de serviço público

5.1. Artigo 6.º — Adjudicação de contratos de serviço público

5.1.1. Alínea b): o Comité considera impraticável a disposição segundo a qual o operador deve suportar certos custos, já que as receitas procedentes dos títulos de transporte podem estar de tal modo condicionadas pela política de transportes que não permitam suportar tais custos. Por isso, o Comité solicita a elisão da alínea b) do artigo 6.º Os operadores terão a possibilidade de negociar o sistema tarifário com as autoridades.

5.1.2. Alínea c): o Comité considera que a duração dos contratos de serviço público não deve ser limitada a cinco anos, por demasiado reduzida, devendo ser alargada. Aliás, as próprias derrogações previstas indicam claramente que cinco anos são insuficientes, para além de estarem formuladas em termos imprecisos, de tal modo que os operadores se veriam impossibilitados de as fazer valer junto das autoridades competentes. A título de exemplo, o prazo de amortização de um autocarro é largamente superior a cinco anos. No entender do Comité, a duração dos contratos tem de garantir direitos exclusivos durante um prazo suficientemente longo para permitir aos operadores recuperar os seus investimentos, devendo estar compreendida entre 8 e 15 anos em função da categoria de serviço (ver ponto 1.3).

5.1.3. A proposta de regulamento estabelece um quadro de funcionamento similar para todos os países, mas ignora que o grau de abertura é actualmente muito diferente de um país para outro e que muitos deles dispõem de um sistema consolidado de concessões, harmonizado em larga medida, ainda que não totalmente, com a proposta de regulamento. Outros países lançaram processos de regionalização no quadro dos quais são negociados novos contratos de serviços públicos por ajuste directo com resultados significativos ao nível da melhoria da qualidade do transporte e do aumento dos fluxos de passageiros.

5.1.4. A proposta de regulamento diferencia judiciosamente os serviços de transporte de passageiros segundo o tipo utilizado (via férrea, metropolitano, estrada, via navegável interior) mas não os diferencia segundo as categorias de utentes (ver ponto 1.3).

5.1.5. Em certos casos, tais como a abertura à concorrência, a limitação dos auxílios e o alcance dos direitos exclusivos, a proposta de regulamento mistura e confunde determinados critérios, introduzindo em certos passos opções potencialmente incorrectas. Sendo o objectivo central da proposta de regulamento assegurar ao passageiro serviços públicos de qualidade, ao mínimo custo possível (com ou sem subvenção do sistema tarifário), a concessão de um direito exclusivo por um período determinado permite garantir custos mínimos a longo prazo, na condição de a duração da concessão ser adequada. Por outras palavras, o regime de concorrência (que permitirá oferecer o sistema tarifário mais baixo) deve aplicar-se no momento da adjudicação da concessão (e do direito exclusivo que lhe está associado); não obstante, a duração da concessão deve conciliar o longo prazo (que permite propostas mais competitivas, na medida em que admite a razoável amortização das despesas fixas e dos custos de estabelecimento

do serviço por um novo operador), com uma curta duração da concessão (o que permitiria relançar o processo e dar entrada a novos concorrentes, especialmente em sectores ou países muito fechados). Por todas as razões expendidas, o prazo de cinco anos previsto no regulamento parece extremamente curto. Importa ainda evitar todo o risco de precarização do emprego, atentas as repercussões negativas na qualidade e na segurança do serviço.

5.1.6. À luz do que precede, as derrogações, previstas na proposta de regulamento, são demasiadamente gerais e apartadas das diferentes categorias de transporte de passageiros definidas no ponto 1.3. O Comité sugere a fixação caso a caso da duração da concessão, em função das diferentes categorias de serviço e tipos de transporte de passageiros, buscando a melhor combinação entre intensificação da concorrência, renovação rápida dos contratos de concessão e duração mais extensa do direito exclusivo a fim de orientar o sistema tarifário para o longo prazo. Dessa sorte, reduzir-se-ia a considerável liberdade de apreciação que pressupõe a multiplicidade de derrogações previstas no regulamento, embora submetidas à aprovação da Comissão Europeia.

5.1.7. No entender do Comité, há que incluir um novo número no artigo 6.º declarando que não serão admitidos contratos adjudicados pela oferta mais baixa quando esta assuma proporções imprudentes.

5.1.8. Alínea d): a seguir a «cada linha», conviria aditar «ou para determinadas zonas da sua rede de serviço». Para zonas mais reduzidas, a obrigação de fornecer informações deveria ser extensiva à totalidade da zona.

5.2. Artigo 7.º — Atribuição directa de contratos de serviço público

5.2.1. Em virtude do princípio fundamental do interesse geral estabelecido no texto *sub judice*, o Comité propõe-se aditar um novo n.º 1 ao artigo 7.º:

«1. Assim que os Estados-Membros tenham definido os serviços de transporte como um serviço de interesse geral na acepção do documento COM(2000) 580 de 20 de Setembro de 2000, há que permitir às autoridades competentes que optem por uma gestão directa dos serviços de transporte público⁽¹⁾.»

5.2.2. O actual n.º 1 passa a n.º 2, sendo completado nos termos seguintes:

Para além das «normas nacionais ou internacionais de segurança ferroviária», tratando-se das disposições relativas às derrogações, deverá ser prevista a possibilidade de as autoridades competentes aditarem «normas de segurança e de qualidade regionais e locais».

⁽¹⁾ Exigência de vários Estados-Membros formulada durante o Conselho dos Ministros dos Transportes de 20 e 21 de Dezembro de 2000 em Bruxelas, 2324.ª sessão do Conselho «Transportes», Comunicação à Imprensa n.º 14004/00.

5.2.3. O actual n.º 2 passa a n.º 3, sendo modificado nos termos seguintes:

«Apenas devem ser referidos “os custos adicionais para a manutenção da coordenação”, suprimindo-se o resto do parágrafo. Além disso, deveria ser prevista a possibilidade de proceder a atribuição directa “quando a integração, actual ou futura, de diferentes serviços de transporte esteja em risco”.»

5.2.4. O Comité aprova a atribuição directa com base na proposta de uma nova iniciativa, prevista no n.º 6 do artigo 7.º Estima, todavia, que convém, na atribuição, avaliar e incluir as normas de qualidade que o operador se obriga a respeitar e que justificam a atribuição desse direito exclusivo.

5.3. *Artigo 8.º — Adjudicação de contratos de serviço público por avaliação comparativa da qualidade*

5.3.1. A atribuição directa com base nas normas de qualidade prevista no artigo 8.º não deve limitar-se «a uma linha específica» mas alargar-se aos serviços regionais tal como definidos no ponto 1.3.

5.4. *Artigo 9.º — Medidas de salvaguarda*

5.4.1. Sobre as medidas de salvaguarda previstas no artigo 9.º, o Comité formula as observações seguintes:

- a possibilidade de a autoridade competente exigir do operador seleccionado que subcontrate a terceiros uma fracção determinada dos serviços objecto do contrato, mesmo limitada a 50 % do valor dos serviços, ofende o princípio da eficácia que o regulamento pretende adoptar. Esta exigência restringe significativamente a liberdade de gestão dos operadores, introduzindo dúvidas razoáveis quanto ao exercício pelo operador da livre escolha do subcontratante, sobretudo quando a autoridade competente é regional ou local.
- a decisão de não adjudicar contratos de serviço público a um operador que ficaria com mais de 25 % do mercado é assunto que suscita viva preocupação ao Comité. Em primeiro lugar, por força do poder discricionário quase absoluto de que goza a autoridade competente para não adjudicar o contrato. Em segundo lugar, devido à imprecisão da expressão «mercado de serviços de transporte público de passageiros relevante». Qual é o seu âmbito: Nacional? Regional? Local? Como pode uma autoridade competente conhecer a posição do operador em zonas diferentes da sua?

5.4.2. N.º 3: o Comité acolhe com satisfação a intenção da Comissão de prever a protecção directa do pessoal em caso de transferência. No entanto, a formulação da disposição proposta («a autoridade competente pode exigir ...») afigura-se-lhe débil. Por isso, preconiza a sua alteração de tal sorte que a autoridade competente obrigue (deverá exigir) o operador a conceder ao pessoal contratado os direitos em causa. Por outro lado, o Comité receia que a garantia oferecida pela Directiva 77/187/CEE não seja suficiente. Por isso, considera mais oportuno prever directamente que, em caso de transferência de operador, o pessoal seja contratado nas mesmas condições.

6. **Capítulo IV — Critérios mínimos para a exploração de serviços de transporte público de passageiros**

6.1. *Artigo 10.º*

6.1.1. O Comité subscreve a formulação do primeiro parágrafo, segundo o qual «a autoridade competente pode estabelecer regras gerais ou critérios mínimos a respeitar por todos os operadores», considerando, porém, supérflua a imposição de limites, tal como a prevista na alínea b) (cláusula dos 20 %). Garantida a neutralidade da concorrência, caberá aos Estados-Membros fixar o montante da compensação pelo fornecimento de serviços restritos sem imposição de uma percentagem limitada dos serviços prestados na área considerada.

6.1.2. Analogamente, sobre os critérios mínimos previstos no artigo 10.º, o Comité formula as observações seguintes:

6.1.2.1. A recente proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à concessão de auxílios à coordenação dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável interior⁽¹⁾ estabelece, no artigo 3.º, a compatibilidade dos auxílios para a administração, manutenção e oferta da infra-estrutura de transporte terrestre quando esta, por natureza, se destine a ser posta à disposição de todos os utentes. Por motivos ambientais e sociais, a política da União Europeia tende a favorecer o transporte público em detrimento do privado.

6.1.2.2. Na mesma linha de pensamento, a limitação da compensação a 20 % do valor dos serviços fornecidos pelo operador não parece ditada por uma exigência social mas, sobretudo, por uma vontade de atingir um equilíbrio orçamental. Situação esta que é tanto mais grave quanto inclui no mesmo critério categorias tão diferentes como o transporte de longo curso (com concorrência entre tipos de transporte tais como o comboio e o autocarro), o transporte urbano (em muitos casos, fortemente subsidiado) e o transporte regional (que, por natureza, é sempre potencialmente deficitário a pretender-se manter um nível de qualidade mínimo).

⁽¹⁾ COM(2000) 5 final.

6.1.2.3. Acresce que esta medida penalizaria injustamente os operadores que dentro de uma zona exercem apenas uma destas actividades e não possam compensar as diversas categorias de serviços prestados, nem aumentar o volume das receitas elegíveis para compensação, com serviços que não requeiram o mesmo nível de compensação.

6.1.2.4. O Comité concorda, porém, com a proposta de que a dita compensação esteja disponível a todos os operadores numa base não discriminatória, distinguindo as diferentes categorias de transporte.

7. Capítulo V — Regras processuais

7.1. O Comité apoia a Comissão em tudo o que se refere às regras processuais, sugerindo apenas que se desenvolva juridicamente a figura do «órgão público de recurso» que, em virtude das suas características, é chamado a desempenhar, pelo menos em parte, um papel de regulador independente estabelecido para outros sectores que são tradicionalmente objecto de intervenção pública (água, gás, electricidade, telecomunicações). Seria útil pensar na possibilidade de este órgão exercer igualmente um papel de árbitro entre as autoridades competentes e os operadores quanto à fixação das tarifas.

7.2. Artigo 12.º — Processo de adjudicação

7.2.1. N.º 3: deveria aditar-se uma nova alínea d) do seguinte teor:

«a indicação do número de trabalhadores a contratar e os seus direitos contratuais, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3».

7.3. Artigo 13.º — Transparência

7.3.1. Numa preocupação de maior transparência junto do cidadão e, portanto, do utente, haverá que fixar, precedendo a decisão de organizar um concurso, mediante consulta a nível local ou regional dos operadores, órgãos competentes e associações de consumidores e utentes, se o procedimento conveniente é o ajuste directo ou o concurso público. Esta recomendação pauta-se pela alteração proposta ao artigo 7.º sobre outras possibilidades de atribuição directa.

7.4. Artigo 15.º — Disposições relativas à contabilidade

7.4.1. As disposições relativas à contabilidade previstas no artigo 15.º merecem todo o apoio do Comité. Com efeito, procuram garantir a transparência e a não discriminação dos processos de adjudicação dos contratos públicos e a adequação entre as compensações pagas e os custos adicionais incorridos pelo operador com o cumprimento de uma obrigação de serviço público, parágrafo este que se situa no prolongamento do previsto no anexo I.

8. Capítulo VI — Disposições finais

8.1. Artigo 17.º — Medidas transitórias

Artigo 17.º, n.º 1

8.1.1. No entender do Comité, o período de transição de 3 anos revela-se insuficiente. A título de exemplo, as concessões existentes actualmente nos Estados-Membros contam com prazos significativamente superiores. À luz dos investimentos que o operador tenha de realizar e da sua amortização, o período de 3 anos não é suficiente.

8.1.2. O Comité põe em dúvida a eficácia das medidas transitórias previstas no artigo 17.º, já que algumas delas poderiam acarretar a extinção de direitos legalmente adquiridos e dar lugar a uma série de recursos judiciais, travando a evolução da actual directiva. A posição do Comité funda-se nos seguintes argumentos:

8.1.2.1. O n.º 1 do dito artigo prevê que:

«os regimes, contratos ou convénios aplicados ou celebrados segundo outras disposições que não as do presente regulamento deixam de produzir efeitos três anos após a entrada em vigor do regulamento».

8.1.2.2. Não obstante, existem países, tal como reza a exposição de motivos da proposta de regulamento, que abriram os mercados à concorrência mediante um sistema de concursos públicos ou de concessões (baseadas na combinação de direitos exclusivos cuja duração é directamente função da amortização dos investimentos necessários à prestação do serviço, excluindo, pois, a exigência de compensações regulares ao operador) em conformidade com a legislação do Estado-Membro em causa. Acontece que nenhum regime de contratação ou concessão nacional ou local actualmente vigente num Estado-Membro, ainda que inspirado na filosofia da presente proposta de regulamento, satisfaz a totalidade das suas disposições, motivo por que à luz da versão actual da proposta de regulamento não seria válido e teria de desaparecer no prazo de três anos.

8.1.2.3. Os actuais regimes de contratação e concessão, abertos à concorrência entre diversos operadores, estabeleceram os respectivos prazos de validade, geralmente superiores a dez anos, durante os quais os operadores quantificaram os custos (e, em muitos casos, contrataram com terceiros a aquisição de material rolante ou a utilização de infra-estruturas). A redução desses prazos levaria a acções junto dos

tribunais nacionais contra a autoridade competente por ruptura unilateral dos termos da concessão ou mesmo a uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

8.1.3. O Comité propõe fixar o período de transição entre oito e dez anos, considerando igualmente a possibilidade de aplicar diferentes normas nos Estados-Membros.

Artigo 17.º, n.º 2

8.1.4. O prolongamento de três anos do período indicado no n.º 2 do artigo 17.º da proposta de regulamento para os operadores que tenham realizado investimentos na infra-estrutura ferroviária é ainda insuficiente na perspectiva da amortização do investimento.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

8.1.5. A alteração do artigo 17.º, n.º 1, viria resolver a questão objecto do n.º 2 do mesmo artigo.

8.1.6. Por isso, o Comité, num espírito que pretende construtivo, sugeriria um sistema selectivo de períodos de transição capaz de diferenciar as diferentes categorias e tipos de transporte.

8.1.7. O Comité aponta com satisfação que os operadores dos países candidatos à adesão são considerados empresas comunitárias para efeitos da aplicação do regulamento em apreço e espera que eles possam aplicar integralmente as disposições previstas no regulamento quando os tratados de adesão entrarem em vigor.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns no domínio da aviação civil e cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação»

(2001/C 221/05)

Em 22 de Dezembro de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 8 de Maio de 2001 (relator: A.-M. von Schwerin).

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 112 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Na introdução do documento *sub judice*, a Comissão recorda a necessidade de adoptar, como complemento lógico das normas que estabelecem o mercado interno do transporte aéreo, regras comuns no domínio da segurança da aviação. Segundo a Comissão, o sistema vigente, baseado no Regulamento (CEE) n.º 3922/91 e no trabalho das Autoridades Comuns da Aviação (JAA = Joint Aviation Authorities)⁽¹⁾,

revela-se ineficaz, sendo considerado moroso, inflexível e, amiúde, incompatível com as obrigações e políticas comunitárias.

1.2. Para colmatar as lacunas presentes no sistema actual e para criar um organismo europeu responsável pela segurança, à semelhança da Administração Federal da Aviação (FAA — Federal Aviation Administration) dos Estados Unidos, o Conselho adoptou, em 16 de Julho de 1998, uma decisão que autoriza a Comissão a iniciar negociações com os Estados membros de pleno direito das JAA, mas que não são membros da Comunidade Europeia, a fim de concluir um acordo que estabeleça uma Autoridade Europeia para a Segurança da Aviação (AESA — European Aviation Safety Authority), que vestiria a forma jurídica de uma organização internacional e seria incumbida de executar todas as tarefas relacionadas com a regulamentação da segurança da aviação civil.

(1) Organização informal que integra as autoridades reguladoras da aviação civil que decidiram cooperar na elaboração e aplicação de normas técnicas e procedimentos administrativos em matéria de segurança. Para tanto, elaboram e aprovam requisitos comuns da aviação (JAR = Joint Aviation Requirements) e obrigam-se a aplicá-los de modo coordenado e uniforme.

1.3. A Comissão manifestou, porém, algumas preocupações quanto à viabilidade deste sistema à luz dos problemas de ordem constitucional suscitados em determinados Estados-Membros, da morosidade dos procedimentos envolvidos e da incerteza quanto à vontade de o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais aceitarem a ampla transferência de poderes de execução que isso implicaria. A instâncias do Conselho, a Comissão apresentou a análise de uma eventual solução alternativa ao nível comunitário, a qual foi reconhecida pelo Conselho como a mais viável. A proposta em apreço retoma tal solução alternativa.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. A exposição de motivos da proposta da Comissão acentua os seguintes elementos.

2.2. Para alcançar os objectivos iniciais e aplicar os meios adequados para o efeito era necessário criar uma agência com um elevado grau de especialização. A Comissão considera também que, para poder desempenhar uma missão eficaz na defesa dos interesses dos cidadãos europeus e na promoção dos pontos de vista europeus fora da Comunidade, essa agência teria ainda de ser dotada de verdadeiros poderes e gozar do grau de autonomia necessário.

2.3. Estando reservados à Comissão o exercício de competências executivas e o controlo da aplicação da regulamentação, essas competências só podem ser delegadas a um outro organismo na base de regras que limitam o seu poder discricionário a uma apreciação técnica dentro da respectiva esfera de competência.

2.4. Por isso, para não desprezar essa arquitectura institucional, a Comissão propõe uma abordagem em dois tempos:

- A proposta contém os princípios básicos aplicáveis à certificação e manutenção dos produtos aeronáuticos e os requisitos essenciais estabelecidos com base no anexo 8 da Convenção de Chicago e na actual legislação comunitária em matéria de protecção do ambiente.
- Para os outros domínios em causa, nomeadamente as vertentes da segurança das operações aéreas, do licenciamento das tripulações de voo, dos serviços aeroportuários e do controlo do tráfego aéreo, haverá que adoptar oportunamente os princípios básicos e os requisitos essenciais em conformidade com o processo legislativo normal, para complementar a proposta de regulamento em apreço.

A proposta cinge-se, pois, às vertentes da segurança da aviação relacionadas com os produtos, factor importante para o sector aeronáutico europeu, não abrangendo o funcionamento das companhias aéreas, os serviços aeroportuários e o controlo do tráfego aéreo.

2.5. O sistema proposto pela Comissão rege-se pelos seguintes princípios:

- o Parlamento Europeu e o Conselho estabelecem os princípios básicos de regulamentação e os requisitos essenciais que definem o nível de segurança e de protecção do ambiente;
- as modalidades de aplicação dos requisitos essenciais, nomeadamente, o procedimento relativo à obtenção das aprovações necessárias, os privilégios associados a essas aprovações, assim como as normas técnicas aplicáveis, são adoptadas mediante delegação na Comissão.

2.6. Tal como assinala o ponto 2.4, a Comissão prevê aplicar este sistema aos produtos aeronáuticos e à sua manutenção. No que diz respeito aos princípios básicos e aos requisitos essenciais aplicáveis às operações, ao pessoal, aos serviços aeroportuários e ao controlo do tráfego aéreo (CTA), o artigo 7.º determina tão-só que a Comissão deve, conforme apropriado e com a maior brevidade possível, apresentar propostas. Assim, foi introduzida uma abordagem em duas fases, separando de momento os produtos aeronáuticos das demais vertentes da segurança aérea.

2.7. Nos domínios em que cabe aos Estados-Membros aplicar tais regras, estas deverão ser adoptadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. A Comissão deverá poder complementá-las quando disserem respeito a áreas técnicas mais específicas e adaptá-las ao progresso técnico ou científico, à semelhança dos requisitos relativos à certificação dos operadores aéreos ou às licenças para o pessoal de voo, matérias que, no estágio actual, não estão abrangidas pela legislação proposta, devendo, porém, ser oportunamente elaboradas.

2.8. Todavia, no caso dos produtos aeronáuticos, a Comissão considera que, para garantir a uniformidade, é necessário e desejável uma certificação centralizada. Acresce que, à luz da rapidez da evolução da tecnologia, seria um erro adoptar no plano legislativo especificações técnicas demasiado detalhadas. Propõe-se, pois, que a Comissão esteja habilitada a adoptar as regras de execução necessárias, sem, no entanto, interferir na apreciação técnica da Agência durante o processo de avaliação da conformidade dos produtos aeronáuticos com os requisitos essenciais.

2.9. Quanto aos produtos aeronáuticos, as regras de execução restringir-se-iam aos requisitos de procedimento, tais como os contidos nos códigos JAR⁽¹⁾ das JAA, sendo atribuída

⁽¹⁾ Sigla de Joint Airworthiness Requirements (requisitos comuns de aviação). As JAA comprometeram-se a realizar a certificação comum de novos aviões, motores e hélices e estabeleceram um sistema comum de aprovação. Afora o JAR-21 (procedimentos de certificação para aeronaves e seus produtos e componentes), as JAA aprovaram, entre outros, os códigos para a certificação de grandes aviões (JAR-25), pequenos aviões (JAR-23) e planadores e planadores com motor (JAR-22), helicópteros (JAR-27/29), unidades auxiliares de produção de energia (JAR-APU), hélices (JAR-P) e equipamento (JAR-TSO).

à Agência a competência de emitir certificados atestando a conformidade dos produtos aeronáuticos com os requisitos essenciais aplicáveis, porque mera apreciação técnica.

2.10. No que se refere à manutenção, área em que não está previsto processo de centralização, propõe-se uma abordagem mista, confiando à Comissão a competência para adoptar as regras de execução de forma suficientemente específica, com base nos JAR aplicáveis.

2.11. O artigo 46.º incide sobre os poderes de investigação e estabelece que «a Agência pode proceder às necessárias averiguações de execução e inspecções com o objectivo de dar cumprimento às funções que lhe incumbem por força do presente regulamento». Os artigos 47.º e 48.º definem outros dois tipos de poderes de investigação. A fim de garantir a aplicação correcta das normas de segurança, a Agência pode efectuar inspecções, para assistir a Comissão, nos Estados-Membros (artigo 47.º) e nas empresas (artigo 48.º).

2.12. Por último, a Comissão previu um mecanismo de controlo judicial. Para evitar que sejam interpostos processos técnicos junto do Tribunal de Justiça, propõe-se a instituição de câmaras de recurso que actuariam como órgãos especializados de primeira instância. Os membros destas câmaras de recurso serão designados pelo Conselho de Administração da Agência a partir de uma lista de candidatos propostos pela Comissão (artigos 31.º a 36.º).

3. Observações na generalidade

3.1. Objectivo geral

3.1.1. O Comité subscreve o objectivo da política comunitária sobre segurança da aviação e aplaude a proposta da Comissão.

3.1.2. O Comité perfilha a opinião de que é necessária uma organização sólida dotada de poderes extensivos a todos os domínios da segurança da aviação civil e habilitada a desempenhar tarefas executivas, actualmente exercidas pelas autoridades nacionais, quando uma acção colectiva se revelar mais eficaz. Faz sua a posição do Parlamento Europeu sobre a criação de uma autoridade regulamentar única em matéria de segurança dos transportes aéreos, cuja missão principal consistiria em garantir um nível de segurança elevado e uniforme na Europa, mediante a integração progressiva dos sistemas nacionais. O Comité concorda com a Comissão quando afirma que, para criar tal organismo, haverá que aproveitar cabalmente o sistema facultado pela União Europeia. O Comité apoia a proposta da Comissão de estabelecer normas comuns no sector da aviação civil e criar uma Agência Europeia para a Segurança da Aviação.

3.2. Não obstante, o Comité reputa necessário analisar diversos pontos delicados. O Comité considera fundamental que o regulamento proposto permita atingir os objectivos declarados. Ainda que a proposta actual da Comissão constitua um primeiro passo criativo e inovador, não parece apta a fazer o que promete. Contém uma série de lacunas e incoerências que importa suprimir. Ainda mais importante, a proposta poderia ser substancialmente melhorada em vários passos. A propósito, o Comité recorda a observação formulada num parecer anterior quanto à importância de a Agência «poder (...) promulgar todas as normas para os transportes aéreos»⁽¹⁾. A proposta deveria garantir que tal objectivo fosse oportunamente atingido.

3.3. Abordagem proposta

3.3.1. O Comité faz notar que a proposta da Comissão parte do trabalho realizado e da experiência acumulada com a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 3922/91 relativo à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil.

3.3.2. O Comité louva que a proposta tenha em boa conta as posições do Parlamento Europeu e do Conselho formuladas nos debates prévios sobre o projecto de convenção e que a Comissão tenha trabalhado em estreito contacto com o Conselho na preparação da proposta actual.

3.3.3. Apraz ao Comité que a Comissão tenha optado por uma abordagem criativa e ponderada que contém conceitos inovadores para atingir os objectivos fixados.

3.4. Críticas e sugestões

3.4.1. Autonomia da Agência

3.4.1.1. No que diz respeito aos produtos aeronáuticos e à sua manutenção, a proposta prevê a aplicação de um sistema de delegação de poderes na Comissão. O Comité reconhece que, no atinente a regras de execução, a delegação na Comissão é não só útil mas também desejável. Não obstante, a proposta poderia identificar melhor os casos em que o Parlamento Europeu e o Conselho conservam o poder de fiscalização.

3.4.1.2. Conquanto o Comité reconheça os esforços desenvolvidos pela Comissão para criar uma agência autónoma, pergunta-se, todavia, se a actual arquitectura institucional não poderia reservar um estatuto mais independente para a AESA, sobretudo quando se trata de estabelecer normas e regras de execução de natureza muito técnica.

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 33. Cf. observação final sobre o Regulamento (CEE) n.º 3922/91.

3.4.1.3. O Comité observa que a proposta dá uma certa margem de manobra à Agência quanto à adopção de instruções apropriadas de carácter não vinculativo e outros documentos de orientação. É discutível se tal actividade incumbe à área legislativa ou política. O Comité assinala que a margem de manobra prevista na proposta permite afirmar que a Agência goza de autonomia na aplicação de normas técnicas e aplaude o facto de a Comissão ter introduzido na proposta tal grau de autonomia.

3.4.1.4. O Comité subscreve o princípio consagrado na proposta segundo o qual a autoridade regulamentar não tem uma responsabilidade técnica exclusiva, o que reforçaria a sua função fiscalizadora e política. Admitindo que tal posição seja pertinente nos casos do Parlamento e do Conselho, o Comité questiona se o será no caso da Comissão. Sobretudo no sector da segurança da aviação, importa que os princípios básicos aplicáveis à segurança sejam determinados no nível político mais adequado (isto é, no Parlamento Europeu e no Conselho). A forma como os vários elementos se articulam compete igualmente ao legislador, seja de forma directa ao Parlamento Europeu e ao Conselho seja, mediante delegação, à Comissão. Porém, não se afigura aconselhável que a autoridade regulamentar particularize as especificações técnicas, dado que, desse passo, assumiria automaticamente uma responsabilidade política em caso de acidente. É neste contexto que a Agência, porque competente na matéria, teria um papel a desempenhar. Assim, o que em circunstâncias normais a coberto da legislação nacional seria uma nova delegação de poderes legislativos numa Agência, revelar-se-ia incompatível com o Tratado.

3.4.1.5. A Comissão na exposição de motivos atém-se a uma interpretação estrita da jurisprudência do Tribunal de Justiça que estabelece que a delegação de poderes só poderá dar-se quando se trate de poderes executivos claramente definidos, cujo exercício esteja, por isso, submetido a estrito controlo à luz de critérios objectivos fixados pela entidade delegante.

3.4.1.6. Assim, a Comissão restringe apenas a delegação de poderes na AESA no que diz respeito à certificação de tipo. A proposta concentra-se inicialmente nos produtos aeronáuticos e sustenta que estes requerem uma certificação centralizada. Acresce que, num sector em que a tecnologia evolui rapidamente, não convém adoptar especificações técnicas excessivamente detalhadas. Embora a proposta se sirva do argumento sem o justificar, o Comité reconhece-o como bom.

3.4.1.7. O Comité não vê, porém, por que motivo tal conclusão não seria extensiva aos requisitos aplicáveis às operações aéreas, ao pessoal e à manutenção, abrangendo ainda as vertentes dos serviços aeroportuários e do controlo do tráfego aéreo.

3.4.1.8. A conclusão da Comissão parece, pois, ser válida para todas as vertentes técnicas da segurança da aviação.

3.4.1.9. O Comité considera que as regras de execução de natureza puramente técnica (orientações e métodos recomendados ou, melhor ainda, aceitáveis) poderiam entroncar na jurisprudência, em função essencialmente da redacção dos regulamentos de base apresentados pela Comissão e das correspondentes especificações técnicas. A esse propósito, o Comité considera que, de harmonia com a solicitação do Parlamento Europeu e com o desejo expresso pela Comissão de dotar a Agência da autonomia indispensável, seria de ir mais longe concedendo-lhe os necessários poderes de execução técnica, incluindo a faculdade de legislar sobre aspectos técnicos concretos, contanto que a formulação fosse precisa, limitada às disposições técnicas e submetida a um controlo estrito pela entidade delegante. Muito depende da interpretação dada à «faculdade de legislar». Seria difícil delegar o poder de aprovar regulamentos juridicamente vinculantes. No entanto, no atinente a regras de execução, nomeadamente normas, orientações e especificações técnicas, a situação poderia ser melhorada. Não há motivo para que não sejam vinculantes, pelo menos na acepção de que as pessoas, singulares ou colectivas, possam confiar nelas e invocá-las em tribunal.

3.4.1.10. De resto, esta autonomia poderia ser acentuada em outros artigos da proposta de regulamento, que não a reflectem, de tal forma que a Agência parece fazer parte integrante da Comissão. No estádio actual, o papel da AESA parece consistir sobretudo na prestação de assistência técnica à Comissão.

3.4.1.11. É flagrante que a AESA está estreitamente ligada à Comissão, já que provida de pessoal pertencente ao quadro permanente e temporário da Comissão. Quanto ao recurso a pessoal temporário, a proposta deveria atender à necessidade de guardar a continuidade do pessoal em número e em competência, privilegiando, sempre que possível, contratos a mais longo prazo.

3.4.1.12. Na elaboração da legislação, a Agência é obrigada a seguir as instruções da Comissão. O Comité receia que a proposta não permita à Agência rejeitar instruções ou lançar iniciativas. Conviria, no mínimo, que a Agência se pudesse negar a elaborar normas às quais objecte do ponto de vista da segurança da aviação.

3.4.1.13. Nos assuntos internacionais, a Agência tem a obrigação de assistir a Comissão, devendo, por isso, assumir ou, pelo menos, partilhar a responsabilidade, mesmo em caso de desacordo.

3.4.1.14. O regulamento frisa a independência do director executivo da AESA, afirmando que não estará vinculado a instruções de qualquer governo ou organização. Tal não acontece, porém, com a Comissão. Na medida em que a Comissão é a principal autoridade regulamentar, a situação afigura-se pelo menos confusa.

Sobre a autonomia da Agência e a sua capacidade para intervir em assuntos internacionais, o Conselho é a instância mais indicada para reforçar as disposições do regulamento.

3.4.2. Âmbito de aplicação da proposta

3.4.2.1. A proposta centra-se inicialmente apenas nos produtos e equipamentos aeronáuticos. A gestão das operações, do pessoal, dos aeroportos e do tráfego aéreo não é abordada ou não o é completamente. Parece deduzir-se que, no entender da Comissão, um acordo político seria viável sobre estes aspectos, mas inviável sobre os demais.

3.4.2.2. O Comité considera que assim será no que diz respeito aos serviços aeroportuários e ao controlo do tráfego aéreo. Nestes sectores, há que auscultar as opiniões e aprofundar os conceitos relevantes antes de passar a uma integração eficaz. Não obstante, no que se refere às operações e ao pessoal e, até certo ponto, à manutenção, trata-se de uma lacuna importante, que não permitirá atingir o objectivo declarado de um nível de segurança elevado e uniforme.

3.4.2.3. O Comité considera positivo o artigo 7.º da proposta que dispõe que, no que respeita aos princípios básicos e aos requisitos essenciais, a Comissão deve, conforme apropriado e com a maior brevidade possível, apresentar propostas ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que adoptarão as disposições necessárias nos termos do procedimento previsto no n.º 2 do artigo 80.º do Tratado.

3.4.2.4. O Comité considera que o artigo 8.º da proposta (bem como o artigo 56.º), que revoga o Regulamento (CEE) n.º 3922/91, cria uma situação difícil, sobretudo se a alteração respeitante aos JAR/OPS proposta neste último entrar em vigor antes da aprovação do regulamento⁽¹⁾. A alteração respeitante aos JAR/OPS no Regulamento (CEE) n.º 3922/91 garante, antes de mais, uma aplicação harmonizada dos JAR/OPS na Comunidade e constitui um primeiro passo para uma verdadeira harmonização comunitária da segurança das operações. Renunciar a ela ao aplicar o regulamento que cria a AESA equivaleria a invalidar todos os aspectos operacionais do Regulamento (CEE) n.º 3922/91. Embora o artigo 56.º da proposta contenha uma disposição susceptível de evitar tal situação, esta precisa de ser clarificada. Acresce ser necessário que a proposta, principalmente no anexo, assegure que os

benefícios decorrentes da alteração dos JAR-OPS no Regulamento (CEE) n.º 3922/91 sejam preservados⁽²⁾. O Comité reconhece que, não se concretizando a alteração dos JAR-OPS, a revogação do Regulamento (CEE) n.º 3922/91 perderia importância, dado que se aplica principalmente a aspectos de aeronavegabilidade, adequadamente abrangidos pelo regulamento proposto.

3.4.2.5. Afora a salvaguarda deste elemento capital, o Comité opina que a proposta de regulamento deveria ser mais ambiciosa e integrar dois elementos:

- Estabelecimento de um calendário e de um prazo preciso para que as propostas mencionadas pela Comissão abranjam todos os requisitos essenciais aplicáveis às operações, à manutenção e ao pessoal do sector dos transportes aéreos na Comunidade.
- Inclusão de um dispositivo transitório detalhado e claro que reconheça o trabalho e a função das JAA e a sua relação com o quadro comunitário.

O Comité entende que o Conselho deveria preocupar-se em dar à Comissão o apoio político imprescindível para a inclusão destes elementos.

3.4.2.6. No entender do Comité, especialmente em matéria de segurança, é importante que a competência e a autoridade correspondente estejam claramente identificados e definidos, particularmente no que se refere aos poderes de investigação⁽³⁾ da agência a fim de evitar, na medida do possível, uma situação complexa e opaca.

3.4.2.7. Por último, o Comité opina que as disposições respeitantes ao período de transição e à relação com o trabalho das JAA deveriam precisar mais claramente a posição dos países europeus não vinculados ao acervo comunitário. Pressupõe isto a clarificação do artigo 54.º, incluindo a previsão de um período de transição significativo para os países que passam a aplicar o acervo comunitário.

⁽²⁾ O Comité reitera a observação final do parecer 1179/2000 já citado «O Comité considera necessário que se crie quanto antes a Autoridade Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) prevista, que poderia então promulgar todas as normas para os transportes aéreos e, por inerência, também o OPS da UE.»

⁽³⁾ O CES observa que na «Proposta do Parlamento Europeu e do Conselho que institui uma Agência Europeia para a segurança marítima» COM(2000) 802 final se trata de visitas em vez de inspecções.

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 33.

3.4.3. Posição das partes directamente interessadas

3.4.3.1. As organizações representativas dos trabalhadores e das empresas do sector frisaram a necessidade de associar activamente as partes interessadas em todas as fases do processo legislativo. Existe um motivo claro para isso. A aviação é um sector de grande complexidade técnica e muitos dos conhecimentos práticos residem nas empresas e nos trabalhadores. Por isso, grande parte da responsabilidade de execução recai na «base», evidentemente submetida a controlo rigoroso. O Comité opina que em todos os níveis de execução (nomeadamente, comitologia e AESA) a representação e a participação dos sindicatos, empresas e utentes poderiam ser reforçadas.

3.4.3.2. No conjunto, a proposta só teria a ganhar com mais transparência no que diz respeito não só aos directamente interessados na aplicação das normas de segurança mas também na defesa dos consumidores e na protecção do ambiente, mantendo as preocupações ambientais no regulamento.

3.4.3.3. De resto, no que diz respeito às câmaras de recurso, o Comité considera importante que a competência em segurança da aviação seja o principal critério na selecção de possíveis candidatos. Aliás, tal competência deveria ser um requisito para a maioria, se não para a totalidade, dos lugares que constituem o quadro de pessoal da Agência.

O Comité considera, por fim, que, a par da Comissão e dos representantes técnicos, importa incluir responsáveis políticos competentes.

3.4.4. Requisitos essenciais da OACI (Organização da Aviação Civil Internacional)

3.4.4.1. A Comissão considera que a inclusão do anexo 8 da Convenção de Chicago no regulamento é suficiente para estabelecer os requisitos essenciais mencionados na proposta. No entender do Comité, o referido anexo 8 contém apenas normas mínimas, que têm de ser cumpridas pelas disposições nacionais. O anexo 8 não dá qualquer orientação quanto a uma série de produtos, impondo-se a sua alteração futura.

3.4.4.2. Este problema preocupa o Comité, porque não só afecta directamente o objectivo de manter um nível elevado de segurança da aviação, mas também lesa a credibilidade da AESA — aliás, todo o sistema — junto dos parceiros internacionais. Não obstante, o Comité reconhece que, para aplicar o anexo 8 ao contexto comunitário, não sendo a Comunidade membro da OACI, a inclusão do anexo 8 no regulamento proposto seria inevitável.

3.4.5. Segurança e ambiente

3.4.5.1. O Comité faz notar que a proposta não se cinge às vertentes da segurança, abrangendo igualmente a protecção do ambiente. Ainda que a proposta se limite a garantir que os produtos e os equipamentos aeronáuticos serão certificados conformes às normas comunitárias em matéria de ruído, este elemento suscita uma questão fundamental que é a do papel e da responsabilidade da AESA e, por acréscimo, o objecto do regulamento em apreço. Pode haver conflito de interesses entre as considerações de ordem económica e ambiental e a segurança. A harmonização dos interesses e as decisões a adoptar inscrevem-se no foro político e legislativo, não tendo a ver com a execução nem com as regras de execução. O Comité considera necessário regressar a esta combinação, à luz da extensão das competências da AESA, o que poderia suscitar tal conflito e gerar confusão junto da opinião pública.

3.4.6. Relações internacionais

3.4.6.1. No início do regulamento, a celebração de todo o tipo de acordos com países terceiros limita-se à cooperação. No entanto, mais adiante, no artigo 9.º, surge o conceito de acordo de reconhecimento mútuo. Até à data, este tipo de acordo tem sido principalmente utilizado no âmbito das negociações comerciais. O Comité considera que a proposta deveria alargar a formulação por forma a incluir a cooperação, os acordos e demais instrumentos internacionais.

3.4.6.2. Neste contexto, a AESA não goza de independência. Todos os contactos com países terceiros (incluindo a FAA) seriam feitos pela Comissão. É verdade que a AESA assiste a Comissão, mas sempre sob a sua direcção e em seu nome. O Comité crê que este ponto deveria ser acentuado. A Agência pode cooperar no âmbito dos acordos de trabalho concluídos entre a Comissão e as organizações internacionais competentes. Para o Comité trata-se de uma descrição vaga e ambígua, que talvez facilite uma certa flexibilidade administrativa, mas que não clarifica nem caracteriza a autonomia da Agência.

4. Conclusões

4.1. O Comité considera essencial criar prontamente a Agência Europeia de Segurança da Aviação (AESA), contanto que habilitada a elaborar as normas que regem a segurança da aviação⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 33.

4.2. Para o Comité, é vital que a proposta de regulamento atinja os objectivos declarados. A proposta actual da Comissão constitui um primeiro passo criativo e inovador, mas não parece apta a fazer o que promete.

4.3. O Comité opina que a proposta contém uma série de lacunas e incoerências que importa suprimir. Ainda mais importante, a proposta poderia ser substancialmente melhorada em vários de passos.

4.4. O Comité crê que, de harmonia com a solicitação do Parlamento Europeu e com o desejo expresso pela Comissão de dotar a Agência da autonomia indispensável, seria de ir mais longe concedendo-lhe os necessários poderes de execução técnica, incluindo a faculdade de legislar sobre aspectos técnicos concretos, contanto que a formulação fosse precisa, limitada às disposições técnicas e submetida a um controlo estrito pela entidade delegante.

4.5. A autonomia da Agência poderia ser acentuada nos artigos da proposta de regulamento, que não a reflectem, de tal forma que a Agência parece fazer parte integrante da Comissão.

4.6. Sobre a autonomia da Agência e a sua capacidade para intervir em assuntos internacionais, o Conselho é a instância mais indicada para reforçar as disposições do regulamento.

4.7. O Comité considera que o artigo 8.º da proposta (bem como o artigo 56.º), que revoga o Regulamento (CEE) n.º 3922/91, cria uma situação difícil, sobretudo se a alteração respeitante aos JAR/OPS proposta neste último entrar em vigor antes da aprovação do regulamento. O Comité opina que o artigo 56.º deveria ser clarificado de molde a assegurar que os benefícios dos OPS em vigor na UE sejam observados.

4.8. O Comité crê que haveria muito a ganhar da inclusão dos seguintes elementos:

- Estabelecimento de um calendário e de um prazo preciso para que as propostas mencionadas pela Comissão abranjam todos os requisitos essenciais aplicáveis às operações, à manutenção e ao pessoal do sector dos transportes aéreos na Comunidade.
- Inclusão de um dispositivo transitório detalhado e claro que reconheça o trabalho e a função das JAA e a sua relação com o quadro comunitário.

4.9. O Comité entende que o Conselho deveria preocupar-se em dar à Comissão o apoio político imprescindível para a introdução destes elementos.

4.10. Por último, o Comité considera que a proposta poderia ser significativamente melhorada e clarificada no que diz respeito a transparência, participação das partes interessadas, transição e relações com países terceiros.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde — Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético»

(2001/C 221/06)

Em 4 de Dezembro de 2000, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 162.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde — Para uma estratégia de segurança do aprovisionamento energético».

Incumbida dos respectivos trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 8 de Maio de 2001, tendo sido relatora Ulla Sirkeinen.

O Comité Económico e Social adoptou na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), por 112 votos a favor e 3 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A energia é um bem de consumo essencial para todos. Em matéria de energia, a sociedade actual encontra-se numa posição bastante vulnerável no respeitante ao aprovisionamento e aos preços. Relativamente pequenas disfunções podem ter consequências problemáticas para as vertentes económica e social bem como para a competitividade. Por outro lado, a produção e o consumo de energia podem ter consequências consideráveis para o ambiente e a saúde.

1.2. A política energética da União Europeia tem três objectivos paralelos: garantir a competitividade, o aprovisionamento e a protecção do ambiente. Embora se tenham verificado alterações nos mercados e em outras condições gerais, estes objectivos continuam a ter uma premente actualidade.

1.3. A abertura dos mercados de energia à concorrência nos Estados-Membros, acompanhada da realização do mercado interno nos domínios da electricidade e do gás, alteram os dados de partida da execução da política energética⁽¹⁾.

1.3.1. Em casos individuais, já não se podem obrigar as empresas do sector da energia a fazerem determinados investimentos ou a tomar medidas, como acontecia nos tempos dos monopólios estatais. Numa situação de concorrência, também não se podem integrar determinados custos nos preços ao consumidor.

1.3.2. A concorrência favorece a utilização dos recursos e reduz os preços nos mercados abertos de electricidade e gás, correndo-se o risco de provocar uma redução na utilização eficaz da energia e na poupança, desviar as atenções para os lucros a curto prazo, e, por consequência, negligenciar as necessidades e consequências a longo prazo.

1.3.3. O mercado único da energia reforça o aprovisionamento quando, em teoria, os recursos de muitos países estão à disposição de todos. Todavia, tal requer um verdadeiro mercado interno genuinamente aberto, por forma a garantir o comércio transfronteiras com equidade, bem como a suficiência da capacidade de transporte.

1.4. Os mercados internacionais de energia caracterizam-se por raramente obedecerem aos princípios de uma efectiva livre concorrência. Grande parte do petróleo encontra-se nas mãos de um cartel. Os mercados de gás natural têm poucos fornecedores, as infra-estruturas onerosas limitam a liberdade do comércio e os preços estão indexados aos preços do petróleo. Grande parte dos recursos de petróleo e gás natural encontra-se em regiões politicamente instáveis. Por seu lado, a electricidade é um produto que não se pode armazenar e que se transporta muito mal a grandes distâncias. Estas limitações de ordem técnica determinam as características do mercado da electricidade.

1.5. Com a abertura dos mercados, os Estados-Membros encontram-se perante uma situação nova. Como proceder, por forma que as empresas do sector da energia invistam de modo suficiente e eficaz na produção e distribuição de energia, tendo em conta os critérios de protecção do ambiente, e de modo a evitar situações de escassez com as respectivas consequências? Refira-se, como grave exemplo, a situação que se verifica na Califórnia. O modo de liberalização dos mercados foi obviamente infeliz, uma vez que se liberalizaram os preços por grosso e se fixaram os preços ao consumidor. O verdadeiro motivo da escassez de electricidade prende-se com o facto de, ao longo da última década, não se terem aumentado as capacidades de produção de electricidade naquele estado americano, nem se terem reforçado as redes de transporte. Simultaneamente, a procura de electricidade aumentou a um ritmo acelerado. A Europa deverá tirar daí a lição.

1.6. Nos mercados liberalizados de energia, a tarefa dos governos consiste em criar as condições para garantir uma actividade eficaz dos mercados e, simultaneamente, atingir os

⁽¹⁾ Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 96/92/CE e 98/30/CE relativas às regras comuns no mercado interno da electricidade e do gás. COM(2001) 125 final.

objectivos comuns. Incumbe aos governos nacionais, ou, em certos casos, às administrações dos Estados ou regiões:

- garantir uma concorrência efectiva e equilibrada nos mercados, por forma a garantir igualmente o acesso de novos actores aos mercados;
- garantir o serviço público, o que significa uma capacidade suficiente em condições normais;
- as medidas fiscais necessárias;
- a promoção da investigação e das actividades de desenvolvimento;
- as relações com os países terceiros e com os Estados-Membros da União Europeia;
- à promoção da dimensão ambiental e de segurança do aprovisionamento no sector da energia, particularmente:
 - a promoção da diversidade do aprovisionamento energético;
 - a promoção da utilização das fontes de energia renováveis;
 - a produção e utilização eficazes de energia, bem como a promoção da poupança de energia;
 - assegurar existências estratégicas e a capacidade de reservas.

Nas competências dos Estados-Membros cabem igualmente o direito e o dever de decidirem, com independência, as suas próprias modalidades de utilização dos recursos energéticos.

1.7. Incumbe à UE a criação do necessário quadro de acção, tendo em conta os artigos sobre cooperação nos domínios da concorrência, mercado interno e investigação. As principais acções são:

- assegurar reservas de petróleo e produtos petrolíferos;
- um nível mínimo de tributação dos produtos petrolíferos;
- directiva relativa ao mercado interno da electricidade e acompanhamento da sua aplicação;
- directiva relativa ao mercado interno do gás natural e acompanhamento da sua aplicação;
- regras de aplicação das directivas supracitadas no mercado interno da energia;
- medidas comuns aplicáveis ao aumento da utilização de fontes de energia renováveis, do tipo dos programas *Altener*;
- medidas comuns aplicáveis ao aumento da eficácia energética, do tipo dos programas *SAVE*;
- promoção da cooperação internacional (programa *Synergy*);
- cooperação em investigação no sector da energia no âmbito dos programas-quadro;
- medidas comuns constantes do Tratado Euratom no sector da energia nuclear.

Grande parte dos regulamentos da UE relativos ao ambiente condiciona, de modo directo ou indirecto, a produção e utilização de energia.

1.8. O CES manifestou, em vários pareceres, o seu apoio aos objectivos acima referidos da política energética⁽¹⁾. Sem repetir as posições do Comité em vários domínios, recordem-se, neste contexto, os principais pontos de vista. Deu-se apoio à liberalização dos mercados para garantir a competitividade, mas tendo em conta as consequências de ordem social e outras. O serviço público terá de assegurar a não exclusão, bem como terá de assegurar a coesão social. No domínio da protecção do ambiente, exigiu-se um elevado nível de aplicação do princípio de desenvolvimento sustentável, em conformidade com os programas de acção comunitários relativos ao ambiente. O Comité deu igualmente o seu apoio a que se ponha vigorosamente a tónica nas fontes de energia renováveis e na eficácia da produção e utilização de energia.

2. Síntese do documento da Comissão

2.1. O Livro Verde constata que a União Europeia consome cada vez mais energia. Consta-se igualmente que a dependência energética externa da União Europeia está em contínuo aumento. A União Europeia importa actualmente 50 % da energia de que necessita, enquanto que em 2030 as importações de energia se elevarão a 70 %. A dependência de hidrocarbonetos aumentará se a tendência actual continuar sem mudança de rumo.

2.2. O actual consumo de energia é coberto por 41 % de petróleo, 22 % de gás natural, 16 % de combustíveis sólidos (carvão, lenhite, turva), 15 % de energia nuclear e 6 % de fontes de energia renováveis. Se nada se fizer, o balanço energético continuará até 2030 a apoiar-se nos combustíveis fósseis: 38 % de petróleo, 29 % de gás natural, 19 % de combustíveis sólidos, e apenas 6 %⁽²⁾ de energia nuclear e 8 % de fontes de energia renováveis.

2.3. A União Europeia não conseguirá libertar-se da crescente dependência energética se não elaborar uma política energética activa. O Tratado de Amesterdão menciona a energia apenas no preâmbulo. O Livro Verde constata que a União deve reequilibrar a política da oferta através de acções claras a favor de uma política de procura.

(1) Parecer do CES sobre a Política Energética Comunitária (parecer de iniciativa) de 14 de Setembro de 1994, JO C 393 de 31.12.1994. Parecer do CES sobre o Livro Verde «Por uma Política Energética da UE» (COM(94) 659 final) de 5 de Julho de 1995, JO C 256 de 2.10.1995.

(2) Caso os Estados-Membros, ou a UE, não tomem, pelo menos, medidas para substituir as actuais centrais nucleares no termo da sua vida útil.

2.4. A análise feita no Livro Verde procura mostrar que a estratégia energética deve consistir em orientar a procura energética para que esta respeite os compromissos de Quioto e tenha em mente a segurança do aprovisionamento. A segurança do aprovisionamento não procura obter a máxima autonomia energética nem reduzir ao mínimo a dependência, mas sim diminuir os riscos associados a esta última.

2.5. O Livro Verde esboça o esquema de uma estratégia energética a longo prazo, segundo a qual:

- A União deve reequilibrar a política da oferta através de acções claras a favor de uma política da procura (particularmente através de uma política activa de poupança de energia nos sectores dos transportes e dos edifícios).
- Para cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto, a União Europeia deverá tomar medidas para mudar o curso do desenvolvimento.
- Os mecanismos fiscais podem orientar a procura para consumos mais controlados e mais respeitadores do ambiente.
- A chave da mudança é o desenvolvimento de energias novas e renováveis, incluindo os biocombustíveis. Aumentar de 6 % para 12 % a sua participação no balanço energético e passar de 14 % para 22 % a produção de electricidade é um objectivo a atingir até 2010.
- A contribuição a médio prazo da energia nuclear deve, por sua vez, ser objecto de análise em todos os aspectos, tais como a gestão de resíduos, as alterações climáticas, a segurança de aprovisionamento bem como do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.
- Deve ser activamente prosseguida a investigação sobre as tecnologias de gestão dos resíduos e a sua prática nas melhores condições de segurança.
- Para os hidrocarbonetos, caracterizados por importações crescentes, convém prever um dispositivo reforçado de reservas estratégicas, bem como novas rotas de importação.

2.6. A Comissão não propõe, no Livro Verde, uma estratégia «pronta a utilizar», antes propõe o lançamento de um debate em torno das questões essenciais para esclarecer as escolhas a fazer no domínio da energia.

3. Observações na generalidade

3.1. O CES acolhe com agrado o excelente Livro Verde da Comissão. As análises indicam a grande e crescente dependência da União do aprovisionamento externo, e uma vez que a evolução dos preços do petróleo e, como consequência, igualmente do gás, vêm recordar as consequências negativas da dependência, é imperativo ter uma visão global da evolução futura. Neste contexto, não se poderão ignorar a dimensão ambiental e o combate às alterações climáticas, quando se fala de energia.

3.2. A actual política revela-se muito problemática, tendo em vista um prazo de 30 anos. A dependência do aprovisionamento externo tende a aumentar consideravelmente, assim como as emissões de gases com efeito de estufa. Não há razão para pôr em causa as previsões nem os cálculos. Esta visão do futuro deve ser encarada com seriedade e deve ser tida em conta em todas as medidas a tomar.

3.3. Todavia, a análise da Comissão concentra-se bastante na União Europeia. A questão deverá ser igualmente objecto de uma análise global. Os recursos de combustíveis fósseis, que constituem uma parte considerável do aprovisionamento ainda a longo prazo, são limitados. Grande parte do consumo verifica-se actualmente na América do Norte e na Europa, mas, com o aumento do nível de vida, prevê-se um rápido aumento do consumo de combustíveis em outras partes do mundo. Intensifica-se a corrida aos recursos energéticos, aumenta a probabilidade de crise e já se levantam vozes a prever futuras guerras da energia. Neste contexto, a Comissão deveria manifestar uma maior preocupação no respeitante à dependência do aprovisionamento externo da UE.

3.4. O período abrangido pela análise deveria ser igualmente mais longo. Determinadas questões essenciais, no domínio energético, não terão mudanças nos próximos 30 anos, sendo que as maiores mudanças, por exemplo, no que respeita à disponibilidade de combustíveis fósseis, se farão sentir apenas depois. Por outro lado, as novas soluções tecnológicas terão uma maior importância apenas a longo prazo. Torna-se evidente que não se poderão fazer previsões tão precisas como as actuais análises para um período mais longo. Todavia, no respeitante às reservas de combustíveis fósseis e às alterações demográficas, por exemplo, poder-se-ia fazer uma tentativa de previsão a mais longo prazo. As previsões a mais longo prazo poderiam ter em conta as novas tecnologias.

3.5. Uma medida prioritária relativa ao aprovisionamento e à diminuição dos riscos prende-se com a diversificação das várias fontes e formas de energia. Dever-se-ia ainda atingir uma utilização óptima de todas as fontes de energia económica e ecologicamente viáveis. Neste contexto, revelam-se problemáticas as previsões da Comissão quanto ao rápido crescimento do consumo de gás natural e à vigorosa redução da quota-parte de energia nuclear. Esta evolução conduzirá a um aumento considerável da dependência de aprovisionamento externo assim como das emissões de gases com efeito de estufa.

3.6. A importância da energia para as economias nacionais e as consequências económicas das decisões em matéria de política energética deveriam ser objecto de um estudo mais preciso. Embora os custos da energia representem actualmente apenas uma pequena fracção do PIB, os aumentos dos preços da energia fazem-se sentir nitidamente no crescimento económico e na competitividade. O aumento do consumo de energia é actualmente menos elevado do que a taxa de crescimento económico, mas na UE gasta-se ainda uma média de 2 kWh de energia por cada euro do PIB. As alterações nos

preços do petróleo reflectem-se ainda de modo directo nos preços do gás natural e do carvão, as alterações dos preços da energia primária têm consequências cumulativas na economia. A taxa de câmbio do euro em relação ao dólar exerce uma influência decisiva, uma vez que os preços do petróleo são ainda cotados em dólares. A utilização do euro no comércio da energia deve constituir um objectivo a atingir.

3.7. O Livro Verde apresenta uma grande questão: Poderão, realmente, as medidas propostas pela Comissão, em particular um eficiente consumo de energia e o aumento da utilização de recursos de energia renováveis traduzir-se numa redução da dependência externa e da tendência de aumento das emissões de gases com efeito de estufa, no prazo previsto, sem pôr em risco os objectivos económicos e de emprego? A Comissão não apresenta qualquer análise desta questão.

3.8. Para dar resposta às grandes questões suscitadas no Livro Verde, a Comissão deverá ainda traçar um quadro harmonizado comum de acção, cujos objectivos consistam em garantir o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento económico, a segurança de aprovisionamento energético das famílias e da indústria a preços razoáveis, tendo simultaneamente em conta os princípios da protecção do ambiente e do desenvolvimento sustentável. O direito de os Estados-Membros poderem tomar decisões, com independência, em matéria de política energética, particularmente no respeitante a modalidades de produção de energia, bem como as demais observações apresentadas no presente parecer, deverão constituir o ponto de partida. Não obstante, a Comissão poderia igualmente, tal como o fez em 1973 e 1979, definir objectivos de orientação comunitários para servirem de referência para os Estados-Membros na elaboração dos seus próprios programas energéticos por forma a atingirem, em comum, os objectivos comunitários.

3.9. Tendo em conta a dimensão global da disponibilidade de energia, é pertinente acrescentar a seguinte questão às apresentadas pela Comissão:

Também o elevado consumo de energia dos países industriais e a crescente necessidade de energia dos países em desenvolvimento contribuem para um forte aumento do consumo de combustíveis fósseis. Que medidas deveria a UE tomar para apoiar os esforços de países terceiros no sentido de um desenvolvimento sustentável da energia? Deve-se promover a transferência de tecnologia e saber-fazer, em matéria de fontes de energia renováveis, em particular de energia solar, e de poupança de energia, para os países em desenvolvimento?

4. Respostas às questões da Comissão

4.1. A União Europeia pode aceitar um aumento da sua dependência de fontes de energias externas sem comprometer a segurança do aprovisionamento e a competitividade europeia? Que fontes de energia deveriam, eventualmente, ser objecto

de uma política de enquadramento das importações? Neste contexto, convirá privilegiar uma abordagem económica (o custo da energia) ou geopolítica (o risco de ruptura do abastecimento)?

4.1.1. No momento actual, a UE não pode o aumento da sua dependência de fontes de energia externas, embora tal acarrete riscos para a segurança do aprovisionamento e para a competitividade. Não se pode evitar a dependência, mas pode-se, e deve-se, reduzi-la.

4.1.2. Alguns Estados-Membros e regiões da UE são particularmente vulneráveis, representando a sua dependência de fontes de energia externas mais de 50 %. Estes Estados-Membros deverão prestar particular atenção à respectiva política de aprovisionamento energético. Especialmente do ponto de vista destes Estados-Membros e regiões, haverá que analisar as medidas comuns ao nível comunitário que poderiam evitar essa vulnerabilidade. Devem-se ter em especial conta os problemas das regiões periféricas.

4.1.3. A elaboração de uma política de enquadramento das importações de alguns combustíveis, por si só, torna-se realmente impossível no contexto dos mercados actuais. Em seu lugar, as possibilidades de comércio livre entre empresas, em condições mútuas, deveriam ser incluídas na ordem do dia de todas as pertinentes relações bilaterais ou multilaterais. Deve-se reforçar a cooperação entre os países produtores e a UE, por forma a criar condições propícias ao comércio. O último objectivo consiste em criar mercados efectivos e abertos para todas as fontes de energia ao abrigo das regras da OMC relativas ao sector energético.

4.2. A realização de um mercado interno europeu, cada vez mais integrado e em que as decisões adoptadas num Estado têm impacto nos outros Estados, implicará uma política coerente e coordenada a nível comunitário? Quais deveriam ser os elementos de tal política e o papel das regras de concorrência?

4.2.1. O mercado interno da energia deveria funcionar o mais possível conforme as regras gerais do mercado interno, inclusive as regras de concorrência. Uma vez que parte do sector da energia é, por natureza, um serviço público, e se baseia em redes de transferência e distribuição, serão assim ainda necessários regulamentos específicos.

4.2.2. Analisando a questão, a política energética comunitária deverá ter em conta os seguintes aspectos:

— Em que áreas, e que acções serão mais bem aplicadas ao nível comunitário do que ao nível nacional (subsidiariedade)?

- Que áreas e que acções são essas que não podem ser aplicadas ao nível comunitário dentro das actuais competências?
- Os três pilares da política energética, aprovisionamento, competitividade e protecção ambiental, requerem uma política específica que tenha em devida conta aqueles pilares de modo equilibrado?

4.2.3. O ponto de vista do CES sobre as competências dos governos dos Estados-Membros e da UE consta dos pontos 1.6 e 1.7. A acção comunitária torna-se necessária, pelo menos, para garantir o funcionamento efectivo do mercado interno da energia, e para gerir as relações externas da UE neste domínio, particularmente em relação aos países produtores e no âmbito da OMC.

4.2.4. A política energética da UE deverá interligar-se de modo mais vigoroso às restantes políticas sectoriais comunitárias, tais como as políticas de ambiente, investigação e agrícola.

4.3. A fiscalidade e os auxílios estatais no domínio da energia colocam ou não entrave à competitividade na União Europeia? Perante o fracasso das tentativas de harmonização da fiscalidade indirecta, não deveria ser totalmente reexaminada a questão da energia tendo em conta, nomeadamente, objectivos energéticos e ambientais?

4.3.1. A fiscalidade e os auxílios estatais no domínio da energia constituem, muitas vezes, meios de orientação com aceitação geral para atingir objectivos, tais como a protecção do ambiente, promoção do consumo de fontes de energia renováveis, etc. Torna-se necessária uma harmonização para evitar que a fiscalidade e os auxílios provoquem distorções da concorrência entre os Estados-Membros. A harmonização fiscal no domínio da energia apenas nos Estados-Membros da UE enfraqueceria a sua competitividade face aos restantes países, particularmente os membros da OCDE.

4.3.2. Devidamente aplicada, a fiscalidade no domínio da energia poderá orientar as escolhas no sentido de alternativas mais favoráveis ao ambiente, caso estas existam. Tal corresponde à ideia de integração dos custos externos das diferentes formas de energia, mas esses custos externos são difíceis de definir e são muito específicos a cada caso. Para reduzir as emissões de dióxido de carbono, seria sensato aplicar um imposto sobre dióxido de carbono, mas isso só seria possível, em virtude do bom funcionamento do mercado interno, através de uma harmonização geral.

4.3.3. Os impostos que incidem no consumo de energia conduzem, a longo prazo, à poupança de energia. Todavia, os impostos sobre o consumo têm outras consequências. Enfraquecem a competitividade da indústria, sem uma harmonização generalizada ao nível mundial, e enfraquecem o poder de procura dos particulares, o que, por sua vez, tem consequências no crescimento económico. Os projectos de

fiscalidade no domínio da energia terão de ter em conta estas consequências e, conforme as possibilidades, terão de as compensar de certo modo.

4.3.4. Para atingir os objectivos ambientais, seria necessário destinar as receitas fiscais no domínio da energia para apoiar projectos de reabilitação do ambiente.

4.3.5. A fiscalidade no domínio da energia deveria ter consequências positivas no ambiente, mas seriam de evitar as consequências negativas, por exemplo, na competitividade e na dimensão social. As propostas de 1992 e 1997 não cumprem aqueles critérios. A Comissão deveria fazer uma análise das modalidades passíveis de cumprir aqueles critérios.

4.3.6. Em muitos casos, em lugar de aplicar a fiscalidade, seria possível, e economicamente viável, aplicar acordos voluntários para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Enquadrados de modo adequado, aqueles acordos constituiriam igualmente a forma mais segura de atingir os objectivos pretendidos.

4.4. No quadro de um diálogo permanente com os países produtores, qual deve ser o conteúdo dos acordos de abastecimento e de promoção do investimento? Tendo em conta a importância a dar, nomeadamente, a uma parceria com a Rússia, como garantir a estabilidade das quantidades, dos preços e dos investimentos?

4.4.1. A UE deverá criar, nos países produtores, condições comerciais e de investimento normais e efectivas, por exemplo através de apoios à estrutura dos mercados de energia e ao desenvolvimento de condições favoráveis ao comércio. Um importante meio de assegurar o aprovisionamento energético consistiria em estabelecer uma parceria estratégica e uma cooperação a longo prazo entre a UE e determinados países produtores.

4.4.2. Deve-se promover a cooperação EU-Rússia no domínio da energia, bem como se deve incentivar a Rússia a assinar o acordo Energy Charter.

4.4.3. Deve-se pretender realizar o intercâmbio comercial de produtos energéticos em euros.

4.5. A constituição de existências de reserva, já realizada para o petróleo, deve ser reforçada e alargada a outras energias, por exemplo o gás ou o carvão? Seria possível uma gestão mais comunitária das existências e, em caso afirmativo, quais seriam os seus objectivos e modalidades? O risco de ruptura física do aprovisionamento de produtos energéticos deveria justificar medidas mais onerosas de acesso aos recursos?

4.5.1. Não se torna necessário constituir reservas de carvão em todos os Estados-Membros, nem ao nível comunitário, uma vez que a UE tem a sua própria indústria de carvão e a Comissão propõe a constituição de reservas através da segurança do aprovisionamento.

4.5.2. Os Estados-Membros deverão precaver-se contra os possíveis problemas de aprovisionamento que poderão surgir com o aumento do consumo de gás natural. Devem-se examinar as possibilidades de constituição de reservas comuns de gás natural. Assim, deve-se estudar qual o sistema adequado de reservas de gás natural ou de outros combustíveis alternativos. Dificilmente se poderá instituir um modelo único, uma vez que as modalidades de consumo, as quantidades e fontes de gás natural, bem como as condições geológicas, são muito diferentes, como diferentes são também as possibilidades alternativas.

4.5.3. No âmbito da IEA, a UE deverá ter uma só voz.

4.6. Como assegurar um desenvolvimento e um melhor funcionamento das redes de transporte de energia na União e nos países vizinhos obedecendo ao mesmo tempo aos imperativos do bom funcionamento do mercado interno e da segurança do aprovisionamento?

4.6.1. Em primeiro lugar, o reforço, construção e funcionamento das redes de transporte de energia devem basear-se nos mercados, nas empresas do sector e no respectivo financiamento próprio. A Comissão deverá aplicar com eficácia o seu projecto de reforço das redes de transporte de energia. Devem ser rapidamente estabelecidas as regras de acesso e funcionamento das redes.

4.6.2. Se for caso disso, haverá que promover investimentos nos países vizinhos e em outras regiões importantes através de um financiamento específico da UE e de empréstimos do BERD e do BEI. Neste aspecto, a região dos Balcãs tem a sua importância.

4.6.3. A sugestão relativa à construção de mais infra-estruturas de transporte de gás natural não refere a alternativa setentrional, embora tal ofereça várias vantagens complementares, e se coadune com a política da dimensão setentrional da UE. O objectivo da dimensão setentrional, tal como a cooperação euromediterrânica, consiste em nivelar as disparidades de nível de vida, em promover o crescimento económico e desenvolver uma cooperação multilateral para garantir o desenvolvimento equilibrado da região. O ambiente e a energia constituem os pontos fulcrais da cooperação no âmbito da dimensão setentrional. As reservas energéticas da região são consideráveis e diversificadas.

4.7. O desenvolvimento de certas energias renováveis supõe grandes esforços em termos de investigação e desenvolvimento tecnológico de auxílio ao investimento ou de auxílio ao funcionamento. Um co-financiamento destes auxílios não deveria implicar a contribuição dos sectores cujo desenvolvi-

mento beneficiou à partida de auxílios consideráveis e que são hoje muito rentáveis (gás, petróleo, energia nuclear)?

4.7.1. Não é de esperar que os outros sectores retribuam os apoios atribuídos para IDT. Os apoios atribuídos, os beneficiários e a actual viabilidade variam grandemente de país para país e de sector para sector, pelo que seria quase impossível conseguir um equilíbrio justo.

4.7.2. Através da fiscalidade, e com a evolução das suas actividades, bem como através de certas modalidades de apoio (preço garantido e obrigação de compra), parte dos beneficiários dos auxílios com actividades nas formas tradicionais de energia já participam no financiamento do desenvolvimento de energias renováveis.

4.7.3. O consumo potencial que podem oferecer as formas de energia renováveis requer medidas de apoio. Todavia, as medidas de apoio nacionais requerem regras comuns, por forma a nivelar as condições de actividade das empresas sem distorção da evolução do mercado interno⁽¹⁾.

4.8. Na medida em que a energia nuclear é um dos elementos no debate sobre a luta contra as alterações climáticas e a autonomia energética, como poderá a União Europeia fornecer uma solução para o problema dos resíduos, o reforço da segurança nuclear e o desenvolvimento da investigação sobre os reactores do futuro, nomeadamente de fusão?

4.8.1. No capítulo das observações na generalidade, o CES salientou a necessidade de desenvolver e manter todas as alternativas energéticas. O mesmo se aplica à energia nuclear e ao carvão.

4.8.2. A questão da energia nuclear prende-se com o seu grau de aceitação política em alguns dos Estados-Membros, o que requer uma informação transparente sobre as questões relacionadas com a energia nuclear.

4.8.3. Na UE, a segurança nuclear é de topo de gama e a segurança dos reactores é objecto de um desenvolvimento contínuo. Existem soluções técnicas em matéria de armazenamento e localização final dos resíduos radioactivos, para as quais se requerem decisões ao nível político. Simultaneamente, haverá que prosseguir as investigações para o desenvolvimento de possíveis soluções alternativas. A utilização da energia nuclear e a gestão dos resíduos nucleares são da responsabilidade e competência dos Estados-Membros. A UE poderá apoiar os Estados-Membros na investigação e no intercâmbio de conhecimentos. No contexto do alargamento, a UE deverá garantir a segurança e a alta qualidade da energia nuclear nos futuros novos Estados-Membros. Deve-se promover igualmente a transferência do saber-fazer de elevado nível dos Estados-Membros para os países menos desenvolvidos que utilizam energia nuclear.

⁽¹⁾ Parecer do CES sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à Promoção da Electricidade produzida a partir de Fontes de Energia Renováveis no Mercado Interno da Electricidade». JO C 387 de 20.12.2000.

4.8.4. A produção de electricidade nas centrais nucleares não produz emissões de gases com efeito de estufa. A Comissão constata que a actual produção de energia nuclear, que representa 35 % da electricidade produzida, é equivalente a uma redução das emissões de gases produzidas por 75 milhões de veículos a motor. A energia nuclear também não aumenta a dependência do aprovisionamento externo. Uma vez que parte dos custos se prende com custos de capital, a evolução dos preços é bastante estável e previsível.

4.8.5. A energia nuclear cabe nas competências dos Estados-Membros, e deve-se continuar a respeitar uma tomada de decisão independente. Todavia, torna-se difícil imaginar como poderá a UE satisfazer a procura de energia no futuro, a um preço acessível e tendo em conta os desafios das alterações climáticas, sem, pelo menos, a actual quota parte da energia nuclear na produção de energia. A energia nuclear também poderá contribuir para o desenvolvimento da energia a partir do hidrogénio, a qual requer uma segurança de aprovisionamento de electricidade ou de gás natural.

4.8.6. O programa-quadro de ID&T da UE deverá colocar um forte ênfase na cooperação internacional para a investigação no domínio da energia nuclear, inclusive da fusão nuclear, em particular. O ênfase torna-se importante não só para a evolução das tecnologias, como também para a preservação do indispensável nível de conhecimentos.

4.9. Que políticas deverão permitir à União Europeia cumprir as obrigações por ela assumidas no âmbito do Protocolo de Quioto? Que medidas poderão ser adoptadas para explorar plenamente o potencial de poupança de energia que permita reduzir ao mesmo tempo a nossa dependência externa e as emissões de CO₂?

4.9.1. A UE deverá prosseguir, decisivamente, os seus esforços no sentido de cumprir as obrigações assumidas no âmbito do Protocolo de Quioto sobre as alterações climáticas.

4.9.2. A Comissão e os governos dos Estados-Membros estão a elaborar programas de acção, e alguns países já publicaram os respectivos programas. Uma vez que a incumbência foi atribuída aos Estados-Membros, terão estes igualmente a responsabilidade de execução. As medidas sectoriais ao nível comunitária tornariam difícil uma acção responsável e com uma boa relação custo/benefício.

4.9.3. A Comissão apresentou um programa de acção para a eficiência energética, do qual se apresentam pontos de vista, em separado, e que constitui a base das acções futuras. Existem bastantes possibilidades de desenvolvimento e aplicação de medidas de reforço da eficiência da produção e consumo de energia. O princípio deverá ser: produzir o mais possível a partir do menos possível.

4.9.4. Até que ponto será suficiente o potencial de poupança de energia, por forma a garantir o crescimento económico e a coesão social?

4.10. Um programa ambicioso a favor dos biocombustíveis e de outros combustíveis de substituição, incluindo o hidrogénio, para 20 % do consumo total de combustíveis até 2020 pode continuar a depender dos programas nacionais ou passa por decisões coordenadas a nível da fiscalidade, da distribuição e das perspectivas para a produção agrícola?

4.10.1. Pode-se incentivar o desenvolvimento e consumo de biocombustíveis através de um programa comunitário de incentivo que permita harmonizar as medidas de apoio e a respectiva coordenação com a política agrícola comum. Todavia, caberá aos Estados-Membros a responsabilidade primária.

4.11. A poupança de energia nos edifícios (40 % do consumo de energia), públicos ou privados, novos ou em renovação, deve ser objecto de incentivos, por exemplo fiscais, ou pressupõe também medidas de ordem regulamentar, tal como sucedeu no caso das grandes instalações industriais?

4.11.1. A poupança da energia nos edifícios é uma questão que, em princípio, é da competência dos Estados-Membros, uma vez que as circunstâncias variam grandemente. Neste domínio, as normas de construção constituem uma orientação efectiva. Dificilmente se poderá colocar a questão de estabelecer normas de construção comuns ao nível comunitário.

4.11.2. Todavia, deve-se estudar a maneira de a UE poder incentivar os Estados-Membros em matéria de normalização e de normas de consumo. O parecer do Comité sobre a futura proposta de directiva abordará esta matéria com maior precisão.

4.12. A poupança de energia nos transportes (32 % do consumo de energia) pressupõe que se corrija o desequilíbrio crescente entre os modos de transporte de mercadorias a favor da estrada e em detrimento dos caminhos de ferro. Este desequilíbrio deve ser considerado uma fatalidade ou implica medidas correctivas, mesmo que impopulares, nomeadamente para racionalizar a utilização do automóvel nas cidades? Como conciliar a abertura à concorrência, os investimentos em infra-estruturas para a supressão de pontos de estrangulamento e a intermodalidade?

4.12.1. O CES espera que a Comissão apresente propostas em matéria de poupança de energia nos transportes no Livro Branco sobre a política de transportes, a publicar em breve, e, então, apresentará as suas observações no parecer sobre o documento.

4.12.2. Haverá necessidade de reforçar a eficácia dos caminhos de ferro através de medidas de liberalização, mas com uma certa ponderação.

4.12.3. As questões relativas à circulação nos centros urbanos são claramente nacionais, ou até mesmo locais. A UE poderia lançar campanhas de sensibilização e de desenvolvimento.

4.13. Como desenvolver visões mais concertadas e integrar a perspectiva a longo prazo na reflexão e actuação por parte das autoridades e dos operadores a fim de se evoluir para um sistema de aprovisionamento energético sustentável? Como preparar as opções energéticas do futuro?

4.13.1. As actividades de IDT e o respectivo 6.º programa-quadro têm uma posição-chave nesta matéria.

4.13.2. Em matéria de aprovisionamento energético, nenhuma alternativa pode ser excluída dos trabalhos de desenvolvimento.

4.13.3. Haverá que procurar modalidades adequadas de concertação com as autoridades nacionais.

5. Síntese

5.1. O CES congratula-se com o excelente Livro Verde da Comissão. Constata que, na conjuntura actual, é bastante problemática a segurança de aprovisionamento energético de uma UE alargada, bem como o é a evolução das emissões de dióxido de carbono nos próximos 30 anos.

5.2. A análise da Comissão deveria, todavia, ser mais global. O planeta tem reservas de combustíveis fósseis muito limitadas, cujo consumo é objecto de concorrência entre os países industriais, aos quais se juntarão no futuro os países em desenvolvimento. Neste contexto, destacam-se os riscos relacionados com a dependência do aprovisionamento externo. O prazo coberto na análise também deveria ser mais longo, uma vez que as alterações em matéria de energia são lentas e os problemas se acumularão de modo crítico na segunda metade deste século.

5.3. A primeira medida a tomar em matéria de aprovisionamento energético e de minimização dos riscos prende-se com o consumo diversificado e equilibrado de energias das mais diversificadas fontes.

5.4. Levanta-se, assim, uma questão de importância primordial: Poderão as medidas preconizadas no Livro Verde da Comissão, particularmente o reforço da eficácia do consumo e o aumento do consumo de energias renováveis, realmente ter uma incidência positiva na dependência do aprovisionamento externo e na redução das emissões de gases com efeito de estufa, no prazo analisado, sem influenciarem de modo negativo os objectivos económicos e de emprego?

5.5. Para dar resposta aos mais graves desafios, a Comissão deverá aprofundar ainda mais o quadro de acção comum e definir os objectivos de referência ao nível comunitário. O ponto de partida será o direito de os Estados-Membros decidirem, com independência, em matéria de política energética, particularmente no respeitante às modalidades de produção de energia.

5.6. Às questões apresentadas pela Comissão, o CES desejava acrescentar a seguinte: Que medidas poderia tomar a UE para apoiar os esforços de países terceiros no sentido de um desenvolvimento sustentável?

5.7. As principais respostas do Comité às questões postas pela Comissão são as seguintes:

5.7.1. A UE não pode evitar o aumento da dependência do aprovisionamento externo, mas pode, e deve, reduzir os riscos subjacentes.

5.7.2. As relações externas da UE deverão ter por objectivo garantir a possibilidade de as empresas poderem fazer comércio livremente no sector da energia e em termos de reciprocidade. Devem-se desenvolver relações a longo prazo com os países produtores.

5.7.3. A política energética deverá respeitar o princípio da subsidiariedade. A acção comunitária é necessária para garantir o pleno funcionamento do mercado interno, bem como para gerir as relações externas da UE, particularmente com os países produtores e no âmbito da OMC.

5.7.4. A fiscalidade sobre o consumo de energia deverá ter por objectivo a protecção do ambiente, mas devem-se evitar as consequências negativas para a competitividade e os aspectos sociais.

5.7.5. Não será necessário garantir a existência de reservas de carvão em todos os Estados-Membros. Para garantir a segurança do aprovisionamento de gás natural, os Estados-Membros deverão ter em conta as suas próprias circunstâncias. Devem-se esclarecer as condições de realização dos objectivos comuns de armazenamento.

5.7.6. O reforço, construção e utilização das redes de transporte de energia deverão basear-se nos mercados. A UE deverá dar o seu apoio ao reforço das redes de transporte de energia e deverá aplicar regras comuns. Os países vizinhos e outras regiões importantes, tal como o Norte da Rússia, deverão beneficiar, se for caso disso, de investimentos nas redes através de um financiamento comunitário específico.

5.7.7. O recurso às fontes de energia renováveis necessitará de medidas de apoio, acompanhadas de regras comuns. As modalidades tradicionais de produção de energia já participam, por exemplo, no financiamento, mas este carece de bases e modelos objectivos.

5.7.8. A energia nuclear tem os seus problemas, mas também oferece evidentes vantagens. Os Estados-Membros têm poder de decisão em matéria de energia nuclear. Todavia, é difícil imaginar como poderá a UE satisfazer a procura de energia no futuro, a um preço acessível e tendo em conta os

desafios das alterações climáticas, sem, pelo menos, a actual quota-parte da energia nuclear na produção de energia.

5.7.9. O reforço da produção e consumo da energia oferecem bastantes possibilidades de desenvolvimento e pode-se recorrer a novas tecnologias.

5.7.10. No respeitante à circulação de veículos, o CES aguarda o Livro Branco da Comissão, sobre o qual emitirá parecer.

5.7.11. No respeitante à poupança de energia nos edifícios, as normas de construção têm um importante papel de orientação, mas não seria viável estabelecer normas comuns ao nível comunitário, atendendo à diversidade e às condições climáticas e outras. O parecer do Comité sobre a futura proposta de directiva abordará esta matéria com maior precisão.

5.7.12. As actividades de investigação e desenvolvimento e o 6.º programa-quadro de IDT têm uma papel-chave na preparação para as escolhas energéticas e o desenvolvimento sustentável do futuro.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

*O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS*

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento, controlo e informação para o tráfego marítimo»,
- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à constituição de um fundo de compensação de danos causados pela poluição por hidrocarbonetos em águas europeias e medidas complementares», e
- a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima»

(2001/C 221/07)

Em 25 de Janeiro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 8 de Maio de 2001 (relator: D. Retureau; co-relatora: A. Bredima-Savopoulou).

Na 382.ª reunião plenária, realizada em 30 e 31 Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité adoptou o seguinte parecer por 111 votos a favor e 3 abstenções.

1. Introdução

1.1. Cumprindo o seu compromisso de apresentação de um conjunto de propostas legislativas no domínio da segurança marítima, a Comissão propõe três novos textos do Conselho e do Parlamento sobre os quais solicita o parecer do CES.

1.2. Trata-se, no dizer da Comissão, de um «segundo pacote de medidas comunitárias no domínio da segurança marítima, no seguimento do naufrágio do petroleiro Erika», que, para simplificar, designaremos por «pacote Erika II», e que engloba três propostas: uma directiva e dois regulamentos.

1.3. Estas propostas já tinham sido anunciadas no pacote Erika I, sobre o qual o Comité já se pronunciou⁽¹⁾. Na ocasião, formulou determinadas observações na generalidade às quais é conveniente fazer referência antes das observações mais pormenorizadas que se seguirão à análise das propostas que lhe são apresentadas.

1.4. O Comité lamenta que, no que se refere à alteração da directiva que visa reforçar os controlos nos portos, que fazia parte do primeiro pacote, o Conselho não tenha seguido inteiramente as propostas da Comissão, que implicariam, nomeadamente, um aumento significativo do número de inspectores qualificados, como fora sublinhado pelo Comité. A posição actual do Conselho poderia reduzir consideravelmente o número de navios de risco inspeccionados nos portos, o que o Comité lamenta profundamente, esperando que esta posição possa evoluir de forma a assegurar o pleno cumprimento dos objectivos do Memorando de Paris e do factor de selecção proposto pela Comissão.

1.5. O Comité, que, no que concerne à introdução dos petroleiros de casco duplo, solicitara que, na medida do possível, se chegasse a um acordo prévio no âmbito da OMI, regista com satisfação o facto de a revisão do actual calendário de retirada da OMI, solicitada conjuntamente pelos Estados-Membros da União, ter sido decidida na reunião da OMI de 24 a 27 de Abril de 2001.

1.6. Tendo em conta a importância do factor humano em matéria de segurança, a integração no direito comunitário das convenções marítimas da OIT mediante a sua ratificação pelos Estados-Membros e a próxima revisão dos textos relativos à formação das tripulações tornaram-se uma necessidade premente. Os Estados-Membros deveriam agir junto dos restantes membros da OMI e da OIT e a Comunidade deveria contribuir, pelo seu lado, para a promoção da ratificação universal dessas convenções e dos protocolos mais recentes para elevar e uniformizar o nível geral de protecção dos marítimos e a sua formação na área da segurança. O Comité, pelo seu lado, elaborará num parecer de iniciativa sobre tal matéria, relativamente a todos os modos de transporte.

2. As propostas legislativas do pacote Erika II

2.1. *Directiva relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento, controlo e informação para o tráfego marítimo*

2.1.1. O risco de acidentes associados à concentração do tráfego marítimo nos estreitos é particularmente elevado.

(1) JO C 14 de 16.1.2001, p. 22.

Em termos mais gerais, as consequências de determinados acidentes podem ser catastróficas para a economia e o ambiente das regiões ribeirinhas das vias navegáveis europeias. É, pois, conveniente vigiar e organizar o tráfego para minimizar tal risco. É esse o objectivo da proposta de directiva.

2.1.2. A Comissão considera que a Directiva 93/75/CEE em vigor, que estabelece obrigações de notificação para os navios que transportem mercadorias perigosas ou poluentes, não é suficiente, dado que não diz respeito aos navios que apenas transitam ao largo das costas europeias. Por consequência, e para vigiar e controlar mais eficazmente o tráfego ao longo das costas da União Europeia, a proposta de directiva prevê:

- a) a obrigatoriedade de os navios que navegam em águas da Comunidade disporem de respondedores que permitam a sua identificação automática;
- b) o alargamento das obrigações de notificação já previstas na Directiva 93/75/CEE a outras mercadorias perigosas ou poluentes e, em especial, aos combustíveis de bancas existentes a bordo;
- c) o recurso sistemático à transferência electrónica de dados para tratamento dos dados relativos às mercadorias perigosas ou poluentes transportadas nos navios;
- d) a obrigatoriedade de os navios disporem de aparelhos de registo dos dados de viagem (caixas negras);
- e) o reforço do desenvolvimento de bases de dados comuns e a ligação em rede de centros, para possibilitar um conhecimento mais completo do tráfego nas águas europeias;
- f) um controlo mais apertado dos navios que representem um risco particularmente elevado para a segurança marítima e o ambiente;
- g) o reforço dos poderes de intervenção dos Estados-Membros costeiros para limitar os riscos de acidentes graves (mudança de itinerário, pilotagem ou reboque do navio);
- h) a designação de portos de refúgio;
- i) a interdição de saída dos navios dos portos em caso de condições meteorológicas excepcionais.

2.2. *Regulamento relativo à constituição de um fundo de compensação de danos causados pela poluição por hidrocarbonetos em águas europeias e medidas complementares*

2.2.1. O regulamento proposto pela Comissão para melhorar os regimes de responsabilidade e compensação em vigor complementa o actual regime internacional em dois níveis mediante a constituição de um fundo europeu suplementar, o Fundo COPE, destinado a compensar as vítimas de marés negras nas águas europeias. O Fundo COPE terá um limite máximo de 1 000 milhões de euros e será financiado pelas

entidades europeias dos Estados-Membros costeiros da UE destinatárias de mais de 150 000 toneladas/ano de petróleo bruto ou de fuelóleo pesado numa proporção correspondente às quantidades recebidas. O fundo só será activado quando ocorrer nas águas da UE um acidente que exceda, ou possa exceder, o limite máximo previsto no FIPOL.

2.2.2. A Comissão tenciona ainda solicitar a revisão, no quadro da OMI, do sistema internacional de responsabilidade e compensação, de modo a colmatar as suas lacunas, introduzindo as seguintes alterações na Convenção de 1992 sobre a responsabilidade civil:

- a responsabilidade do proprietário deve ser ilimitada, caso se prove que os danos causados por poluição resultam de negligência grosseira da sua parte;
- a proibição de apresentação de pedidos de indemnização por danos causados por poluição contra o afretador, o gestor e o operador do navio deve ser eliminada da convenção sobre a responsabilidade civil;
- a compensação pelos danos causados ao ambiente deve ser revista e alargada à luz dos regimes de compensação comparáveis estabelecidos no âmbito da legislação comunitária.

2.2.3. A Comissão propõe que as medidas em matéria de responsabilidade civil e de compensação sejam complementadas mediante inclusão de uma disposição relativa às sanções pecuniárias a aplicar em caso de comprovada negligência grosseira por qualquer pessoa envolvida no transporte marítimo de hidrocarbonetos.

2.2.4. Por último, se os esforços no sentido de introduzir as necessárias melhorias nas regras internacionais em matéria de responsabilidade e compensação não tiverem êxito, a Comissão apresentará uma proposta de legislação comunitária com vista à instituição de um regime comunitário de responsabilidade e compensação em caso de poluição marítima.

2.3. *Regulamento que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima*

2.3.1. A Comissão afirma que a tarefa de assegurar uma aplicação correcta e convergente da legislação em vigor no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição é dificultada pela diversidade de tradições administrativas dos Estados-Membros da UE. Por consequência, e para ajudar a Comissão a garantir a aplicação eficaz da legislação comunitária existente, é proposta, num projecto de regulamento, a criação da Agência Europeia da Segurança Marítima.

2.3.2. A Comissão entende que seria pouco realista ou pelo menos prematuro prever a criação de uma estrutura operacional europeia integrada — ou guarda costeira europeia — cuja acção substituiria a das administrações marítimas nacionais. Pelo contrário, a Agência deveria apoiar a acção dos Estados-Membros e da Comissão na aplicação da legislação comunitária, controlando a sua aplicação e avaliando a eficácia das medidas em vigor.

2.3.3. A Agência não terá poder de decisão. É aos Estados-Membros, e sobretudo à Comissão, na sua qualidade de guardiã da legislação comunitária, que caberá dar seguimento adequado aos trabalhos e eventuais sugestões da Agência.

2.3.4. A Agência será dotada de personalidade jurídica e deverá situar-se num local conveniente que lhe permita desenvolver relações de trabalho com as instituições comunitárias relevantes.

2.3.5. A Agência será controlada por um Conselho de Administração composto por quatro representantes da Comissão, quatro representantes do Conselho, quatro representantes nomeados pelo Parlamento Europeu e quatro representantes da indústria, utentes incluídos, nomeados pela Comissão. O Director Executivo será nomeado pelo Conselho de Administração sob proposta da Comissão. A duração do mandato do Director Executivo e dos membros do Conselho de Administração será de cinco anos, renovável uma vez.

2.3.6. Uma pequena parte do pessoal da Agência será composto por funcionários temporariamente destacados das instituições comunitárias. O restante pessoal será recrutado com base na sua experiência e mérito e através de contratos temporários renováveis.

2.3.7. A fim de garantir a realização dos objectivos definidos, à Agência caberá, nomeadamente, dar o apoio técnico necessário à preparação da revisão da legislação comunitária, ao reforço do regime de inspecção pelo Estado do porto e à inspecção das sociedades de classificação. A Agência pode decidir criar centros regionais em alguns Estados-Membros que exijam uma melhor vigilância do tráfego marítimo. A fim de desempenhar as funções que lhe são confiadas, a Agência efectuará visitas aos Estados-Membros para verificar a forma como estes aplicam a legislação.

3. Observações na generalidade

3.1. Sinalização dos navios

3.1.1. O CES é favorável à criação de um sistema global centralizado de comunicados, de vigilância e de controlo dos navios englobando os serviços de tráfego marítimo (STM) e de busca e salvamento.

3.1.2. O CES observa que as propostas específicas estabelecem, em grande medida, obrigações que já foram impostas aos navios por diversas convenções da OMI. A Convenção UNCLOS reconhece a OMI como organização competente para as questões de segurança marítima e de prevenção da poluição no transporte marítimo internacional.

3.1.3. O sistema de comunicados previsto cobre a vasta zona das águas europeias e compreende os sistemas operacionais obrigatórios estabelecidos pela OMI. A Comissão considera que os navios em trânsito deverão participar no sistema da OMI que cobre as águas europeias e, progressivamente, em novos sistemas. Em primeiro lugar, os Estados-Membros e a Comissão deveriam esforçar-se por instituir o sistema proposto no âmbito da OMI, tal como previsto no artigo 20.º da directiva proposta, e por aplicá-lo, mesmo unilateralmente, caso a OMI não logre instituir tal sistema num prazo razoável no plano internacional.

3.1.4. O CES lembra que, no seu parecer sobre o primeiro pacote «Erika»⁽¹⁾, apoiou a instauração de um regime do Estado costeiro que identificasse as zonas e os portos de refúgio e assegurasse que os mesmos estariam equipados e em condições de gerir os acidentes, o que permitiria às autoridades dar uma assistência pro-activa aos navios em apuros.

3.1.5. Dada a interacção entre navios e centros costeiros, o CES entende que importa sobremaneira que os Estados-Membros cumpram, em tempo útil, as obrigações que lhes incumbem em virtude da directiva.

3.2. O fundo COPE

3.2.1. A responsabilidade civil e a compensação pelos danos ambientais causados por derrames de hidrocarbonetos persistentes são regidos pelas Convenções de 1969 e 1992 sobre a responsabilidade civil (CLC) e pelas Convenções de 1971 e 1992 sobre o Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos (FIPOL).

3.2.2. Estas convenções instituíram um sistema de responsabilidade em dois níveis, sendo a responsabilidade do armador regulada pela CLC e a do proprietário da carga pela Convenção FIPOL. A CLC preceitua que o armador tem uma responsabilidade objectiva pelos danos devidos à poluição e deve subscrever um seguro de responsabilidade até ao limite máximo estabelecido pela convenção. Caso os pedidos apresentados na sequência de um acidente que tenha provocado poluição por hidrocarbonetos excedam esse limite máximo, é possível obter uma compensação suplementar junto do FIPOL, que é financiado pelos importadores de hidrocarbonetos.

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 22.

3.2.2.1. É geralmente consensual o entendimento de que o sistema se esforça por encontrar um equilíbrio entre os interesses das vítimas, que pretendem ter a certeza de que obterão rapidamente uma compensação adequada, a capacidade do armador para dispor da cobertura de seguro necessária e a necessidade de envolver o proprietário da carga no pagamento da compensação pelos danos causados pela poluição.

3.2.3. Actualmente, 57 países são parte na CLC de 1992, e a Convenção FIPOL de 1992 foi subscrita por 55 países, mas espera-se que outros a eles se juntarão. É interessante sublinhar que todas as nações marítimas de relevo, à excepção dos Estados-Unidos e da China, ratificaram a Convenção FIPOL. Todavia, alguns países continuaram a ser partes da CLC original (1969), que prevê um regime de compensação mais fraco do que o Protocolo de 1992, mas, ao mesmo tempo, prevê a responsabilidade ilimitada do armador se o acidente e a poluição se deverem a culpa que lhe seja imputável. O Protocolo de 1992 (CLC 1992) torna praticamente impossível a aplicação da responsabilidade ilimitada, dele igualmente constante, por ter passado a estar acompanhada de condições excepcionalmente limitativas num regime de responsabilidade: é necessária culpa grave, pessoalmente imputável ao armador, e intencional; deve ser provada uma verdadeira vontade pessoal de provocar a catástrofe, o que é praticamente impossível para as vítimas.

3.2.4. No entender do Comité, ainda que seja conveniente manter um certo equilíbrio entre as partes interessadas, é evidente que as compensações previstas pelo regime actual não correspondem aos verdadeiros montantes dos danos directos e indirectos causados pelo derrame de hidrocarbonetos e que é necessário aumentar substancialmente os limites máximos actuais, tanto no que se refere à CLC como ao FIPOL. O acidente do Erika mostrou que as compensações, que ainda nem sequer foram pagas, estão longe de cobrir os danos reais. As partes que financiam estes dois regimes de compensação não têm outra alternativa, se quiserem manter a sua contribuição para os diferentes fundos dentro de limites razoáveis, que não seja praticar uma política de segurança e de prevenção dos acidentes o mais eficaz possível.

3.2.5. A criação de um quadro suplementar europeu («terceiro nível»), destinado a intervir em paralelo e em complemento do regime internacional, justifica-se, no entender do Comité, se o regime internacional não lograr fixar rapidamente novos limites máximos mais apropriados. O montante de mil milhões de euros é, em certa medida, comparável ao limite máximo de mil milhões de dólares estabelecido pelos Estados Unidos no seu regime unilateral de compensação.

3.2.5.1. O CES tem afirmado regularmente, ao longo de um conjunto de pareceres sobre a matéria, que, dado o carácter internacional do transporte marítimo, seria preferível adoptar medidas ao nível internacional. A constituição de um fundo

de compensação suplementar europeu não deve servir de pretexto para não se melhorar as compensações previstas nas convenções existentes, e os Estados-Membros deveriam dar prioridade à colaboração com vista à introdução das melhorias indispensáveis.

3.2.5.2. Com efeito, a melhoria significativa do regime internacional reduziria em igual medida as exigências de financiamento de um regime suplementar europeu, no interesse de todas as partes, e faria recair o respectivo custo sobre a totalidade dos operadores dos países signatários das convenções, e não apenas sobre os operadores europeus.

3.2.6. A Comissão preconiza a resolução de outras insuficiências do regime internacional através da OMI. O CES chama a atenção para o facto de estarem trabalhos em curso na OMI, no âmbito do FIPOL, que criou um grupo de trabalho para tal fim. Os resultados das duas reuniões deste grupo de trabalho, realizadas em Março e Junho de 2001, serão apresentados à assembleia no outono de 2001. O CES regista ainda o facto de que a OMI decidiu, em Novembro de 2000, aumentar em 50 % os limites máximos fixados nas Convenções CLC e FIPOL, decisão que entrará em vigor em Novembro de 2003.

3.2.7. Apesar deste aumento, os novos limites máximos nem sempre serão suficientes para cobrir determinados pedidos de compensação que, como no caso do Erika, excederiam em muito o limite máximo actual de 200 milhões de DSE. Por outro lado, os acidentes já ocorridos mostraram que os petroleiros de arqueação relativamente reduzida podem ser responsáveis por enormes marés negras. Foi o que aconteceu com o Erika, caso em que o montante máximo previsto pela CLC proporcionalmente à arqueação do navio era de 12 milhões de DSE, assegurando o FIPOL uma compensação suplementar até ao limite máximo actual de 200 milhões de DSE.

3.2.8. À luz destas considerações, o CES considera que os debates em curso na OMI deveriam também ter em conta o possível reajustamento dos níveis de compensação da CLC entre as diversas categorias de navios sem pôr em causa o equilíbrio global entre navio e carga.

3.2.9. A Comissão propõe a revisão da CLC com o objectivo de suprimir o limite máximo de responsabilidade pecuniária do armador, caso se prove que os danos causados pela poluição resultaram de negligência grosseira da sua parte.

3.2.10. O CES observa, porém, que a limitação da responsabilidade do armador está no cerne da Convenção de 1992 sobre a responsabilidade civil. Esta limitação está associada à responsabilidade objectiva do armador e à subscrição de um seguro que cubra os montantes em causa junto dos P&I Clubs (clubes de protecção e compensação), que são os seguradores dos danos causados pela poluição por hidrocarbonetos. O regime actual contém uma disposição que prevê a possibilidade

de os requerentes intentarem uma acção directamente contra os P&I Clubs, bem como uma resolução rápida do litígio, sem que seja necessário provar que houve culpa do armador, o que evita processos morosos e a possível frustração das vítimas de poluições acidentais.

3.2.11. À luz das reflexões que precedem, o Comité considera, pois, que o actual regime de responsabilidade dos armadores, cuja revalorização em 50 %, como indicado supra, ocorrerá em 2003, poderia manter-se na OMI. O Comité tem, no entanto, para si que um regime de negligência que possa implicar responsabilidade ilimitada do armador e, eventualmente, do proprietário da carga, que está obrigado da mesma forma que o armador a assegurar-se da segurança da carga potencialmente poluidora, em caso de culpa ou de negligência grave que lhes seja imputável, não deve ser posto de parte «de facto», como acontece actualmente, na prática, no Protocolo de 1992, o qual apenas se refere ao armador; mas a aplicação da responsabilidade por culpa, no plano internacional ou no plano europeu, deveria ser complementar do sistema de direito comum da limitação, que deveria ser o primeiro a aplicar-se, em qualquer caso e sem demora, em benefício das vítimas da poluição.

3.2.12. O Comité não rejeita, portanto, «a priori» a proposta da Comissão em matéria de responsabilidade ilimitada; mas considera necessária uma reflexão mais aprofundada para que a sua aplicação não venha a retardar as indemnizações nem a originar despesas de assistência por advogado e judiciais tais que o interesse do procedimento não exista realmente ou possa tornar-se mais penalizador para o queixoso do que o sistema actual. Importa, por exemplo, lembrar que, no caso da poluição das costas setentrionais da Bretanha pelo «Torrey Canyon» o avultado ressarcimento obtido pelas vítimas foi, na maior parte, absorvido pelo pagamento das despesas, após dez anos de processos e de peritagens e contra-peritagens. Todavia, as autoridades penais competentes deveriam poder, em caso de culpa grave ou intencional, aplicar as sanções penais apropriadas, nomeadamente no quadro da prevista aplicação de um direito penal do ambiente.

3.2.13. Nos últimos dez anos, em 360 acidentes de navios-tanque os danos foram cobertos, na quase totalidade dos casos, pelo seguro dos armadores. O fundo apenas foi chamado a intervir, a título de complemento, em 5 casos, sendo o Erika o único caso em que os montantes atribuídos pelo fundo serão, de acordo com as estimativas, muito inferiores aos danos determinados no quadro do actual sistema de definição dos danos susceptíveis de serem compensados, que o Comité considera demasiado limitativo.

3.2.14. A Comissão propõe que as compensações por danos ambientais sejam revistas e alargadas à luz dos regimes de compensação comparáveis estabelecidos pela legislação comunitária no que se refere aos danos causados à biodiversidade.

3.2.15. O CES recorda que, no seu parecer sobre o «pacote» Erika I, já se pronunciou a favor desta ideia. Nesse parecer, o

CES «apela instantemente à Comissão e aos Estados-Membros que abordem estas questões, coordenando simultaneamente os seus esforços no âmbito da OMI com vista a reforçar as normas de segurança marítima e de indemnização e assegurar maior compensação para as vítimas da poluição provocada por navios, o que deveria incluir igualmente o ambiente e a biodiversidade».

3.2.16. Acresce que o recente naufrágio do navio-tanque de transporte de produtos químicos *Levoli Sun* (em 31 de Outubro de 2000 ao largo das costas francesas) pôs em destaque o carácter muito insatisfatório do regime jurídico que rege a responsabilidade e a compensação por substâncias nocivas e potencialmente perigosas distintas dos hidrocarbonetos.

3.2.17. O CES lembra que já abordou esta questão no seu parecer sobre o Erika I e reitera expressamente a exortação que nele dirigiu aos Estados-Membros da UE para que ratificassem com toda a urgência a convenção sobre as substâncias nocivas e potencialmente perigosas da OMI com o objectivo de acelerar a sua entrada em vigor ao nível internacional.

3.2.18. Assim, apenas se recorreria ao fundo suplementar europeu em casos que o Comité espera sejam tão raros quanto possível. Todavia, os danos passíveis de compensação são os definidos no âmbito das convenções existentes. Ora, o Comité entende que, para além dos danos causados ao ambiente e à biodiversidade, incluindo todos os custos de reabilitação e restauração do meio ambiente e de salvamento de animais atingidos pela poluição, importaria compensar igualmente os danos indirectos sofridos pelos particulares, determinados prejuízos económicos sofridos pelas empresas, particularmente as PME dos diversos sectores e sobretudo as do sector do turismo, dado que, se a imagem de uma região costeira for denegrida de forma duradoura, tal constituirá um travão à instalação de novas empresas e ao turismo durante um longo período de tempo.

3.2.19. Para facilitar o acesso à indemnização dos particulares e das PME/PMI, o Comité considera que importa ter presente a possibilidade de, no quadro dos sistemas jurídicos nacionais e relativamente à aplicação do COPE, reconhecer às organizações profissionais e às associações locais, incluídas as associações ad hoc fundadas por ocasião do sinistro, cujos membros tenham sido afectados, a possibilidade de agirem em seu nome e de os representarem, desde que tenham capacidade jurídica ou mandato para agir em nome de grupos de vítimas.

3.3. Agência Europeia da Segurança Marítima

3.3.1. Não obstante o CES ser favorável à proposta de criação de um Comité da Segurança Marítima que substituiria os comités existentes previstos nos regulamentos e directivas

do Conselho em vigor no domínio da segurança marítima, interroga-se sobre a relação entre esta proposta e a de criar uma Agência Europeia da Segurança Marítima.

3.3.2. O CES entende que não deveria existir sobreposição entre o papel e as competências do Comité da Segurança Marítima, órgão regulador, e a Agência Europeia da Segurança Marítima, órgão administrativo.

3.3.3. Se bem que, estatutariamente, a Agência Europeia da Segurança Marítima não tenha poder legislativo ou normativo, é conveniente definir claramente o seu papel e as suas competências, de forma a evitar todo e qualquer risco de confusão ou de sobreposição entre o seu trabalho e o do Comité da Segurança Marítima. Esta necessidade faz-se particularmente sentir devido às importantes tarefas cometidas à Agência, designadamente a de prestar assistência à Comissão no processo de actualização da legislação comunitária no domínio da segurança marítima.

4. Observações na especialidade

4.1. Observações sobre o conteúdo dos instrumentos propostos

4.1.1. O Comité salienta que os «pacotes» Erika I e Erika II são essencialmente constituídos por disposições de natureza técnica e financeira e que, apesar das considerações sobre o papel essencial do «factor humano» na prevenção dos acidentes e no controlo das situações de crise, considerações de resto formuladas pela Comissão e inteiramente subscritas pelo CES, esta dimensão fundamental está ausente do segundo pacote.

4.1.1.1. O «factor humano» não é menos importante na prevenção dos acidentes e na gestão de crises, já que 80 % dos acidentes marítimos lhe são atribuídos. A UE publicou diversas directivas com vista à obtenção de elevada qualidade no que concerne às inspecções pelo Estado do porto, às sociedades de classificação e às tripulações. A Directiva 94/58/CE⁽¹⁾, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 98/35/CE⁽²⁾, estabelece o nível mínimo de formação dos marítimos através da adopção da Convenção NFCSQ da OMI. A Directiva 1999/63/CE⁽³⁾ estabelece regras ao nível comunitário relativas à organização do tempo de trabalho nos navios dos Estados-

-Membros, contribuindo assim para a segurança marítima. É complementada pela Directiva 1999/95/CE⁽⁴⁾, relativa à aplicação das disposições relativas ao período de trabalho dos marítimos a bordo dos navios que utilizam os portos da Comunidade. O artigo 12.º da Directiva 95/21/CE⁽⁵⁾, relativa à inspecção pelo Estado do porto, define o perfil profissional dos inspectores. O n.º 1 do artigo 14.º da Directiva 94/57/CE⁽⁶⁾, conjuntamente com o n.º 6 do Anexo B, refere expressamente que os inspectores das sociedades de classificação são objecto de auditorias internas e formação contínua.

4.1.1.2. Sem subestimar as disposições supracitadas, algumas das quais deverão ser alteradas em breve, o Comité considera que se deveriam prever novas medidas concretas no que respeita ao número, formação inicial e contínua e condições gerais de trabalho dos inspectores, controladores de tráfego, salvadores e tripulações dos navios, em simultâneo com as medidas de carácter jurídico e técnico. Regista, também, com preocupação o número cada vez maior de incidentes de certificação fraudulenta de marítimos, que acaba por prejudicar a segurança e o aumento alarmante dos ataques de piratas a navios em algumas partes do mundo, contra que se impõe uma reacção internacional. O Comité convida, pois, a Comissão a formular propostas apropriadas, por exemplo num novo pacote «Erika III» relativo à dimensão humana, a fim de permitir uma abordagem global e integrada da segurança marítima.

4.1.2. A OIT desempenha, e deve continuar a desempenhar, em estreita cooperação com a OMI, um papel essencial no que respeita à formação, às condições de vida e de trabalho e à segurança das tripulações. Assim, foram adoptadas novas convenções internacionais do trabalho referentes aos marítimos na reunião para o sector marítimo da Conferência da OIT realizada em 1996, estando a aplicação das convenções marítimas da OIT estreitamente ligada à das convenções da OMI. Acresce que a 29.ª reunião da Comissão Paritária Marítima da OIT adoptou, em 26 de Janeiro de 2001, diversas resoluções pertinentes em matéria de segurança e uma declaração no domínio social que salienta a necessidade de uma abordagem integrada que inclua a dimensão humana. A Comissão e os Estados-Membros têm grande responsabilidade conjunta no que concerne a ratificação, aplicação efectiva e acompanhamento das convenções e recomendações marítimas da OIT. O Comité verifica que, lamentavelmente, esta responsabilidade conjunta tarda a ser assumida, convidando a Comissão e os Estados a obviarem ao atraso acumulado no mais curto prazo.

(1) JO L 319 de 12.12.1994, p. 28-58 — Parecer do CES JO C 34 de 2.2.1994, p. 10.

(2) JO L 172 de 17.6.1998, p. 1-26 — Parecer do CES JO C 206 de 7.7.1997, p. 29.

(3) JO L 167 de 2.7.1999, p. 33-37.

(4) JO L 14 de 20.1.2000, p. 29 — Parecer do CES JO C 138 de 18.5.1999, p. 33.

(5) JO L 157 de 7.7.1995, p. 1-19.

(6) JO L 319 de 12.12.1994, p. 20-27 — Parecer do CES JO C 34 de 2.2.1994, p. 14.

4.1.3. A insuficiência de recrutamento de inspectores qualificados para cumprimento das obrigações de inspecção dos Estados do porto esteve na origem da atenuação, por parte do Conselho, das propostas do pacote Erika I, o que a Comissão e o CES lamentaram expressamente. Todo o pessoal de segurança em terra, bem como os pilotos, as equipas de salvamento no mar, os especialistas em prevenção e na luta contra a poluição, etc., devem ser tidos em conta em termos de recrutamento, formação e condições de trabalho apropriadas.

4.1.4. O CES reitera a sua preocupação⁽¹⁾ com que a pressão económica sobre os comandantes e as tripulações que continuam a trabalhar em navios não conformes com as normas possa ter impacto na segurança dos navios. As tripulações devem, pois, ser incentivadas a notificar as anomalias a bordo susceptíveis de causarem acidentes e, subsequentemente, devem ser alvo de protecção adequada. A dimensão humana da segurança deve, no entender do Comité, ser imperativamente tomada em consideração se se quiser que as medidas técnicas propostas sejam aplicadas com eficácia e em boas condições.

4.2. *Directiva relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento, controlo e informação para o tráfego marítimo*

4.2.1. Os dados relativos à capacidade dos paióis e dos reservatórios de combustível do navio deveriam ser integrados na base de dados EQUASIS. Para determinar a quantidade e a natureza dos produtos potencialmente poluentes efectivamente transportados por um navio e permitir a adopção de medidas apropriadas em caso de acidente, ou para aplicação de determinadas regras de navegação, o Comité considera que a declaração deveria indicar a natureza e a quantidade da carga e do combustível do navio.

4.2.2. O CES observa que o Capítulo V da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Convenção SOLAS) contém disposições pormenorizadas sobre as rotas de navegação, o sistema de comunicados dos navios e os serviços de tráfego marítimo, disposições completadas por resoluções que enunciam pormenorizadamente os princípios destes serviços, sistemas e modalidades de funcionamento. A exigência formulada no artigo 5.º parece, pois, constituir uma duplicação para os navios abrangidos pelo regime SOLAS, dado que a obrigação de os navios participarem no sistema de comunicados adoptado pela OMI e respeitarem os procedimentos em vigor já decorre da Convenção SOLAS.

4.2.3. O CES tem perfeita consciência da utilidade dos sistemas de identificação automática (AIS), conhecidos por respondedores. Todavia, para manter uma certa lógica com as

exigências formuladas ao nível internacional, o artigo 7.º deveria exigir que os navios estivessem equipados com AIS, de acordo com o calendário previsto na regra V/19.2.4 da Convenção SOLAS. Os Estados-Membros, por seu lado, deveriam dotar as suas zonas costeiras, a partir de 1 de Julho de 2003, com os equipamentos de recepção via rádio necessários à exploração dos dados fornecidos pelos respondedores.

4.2.4. O artigo 8.º deveria ser alterado de forma a exigir que os navios estejam equipados com um aparelho de registo dos dados de viagem (VDR — Voyage Data Recorder) sempre que a regra V/20 da Convenção SOLAS, que entrará em vigor em 1 de Julho de 2002, o exija. A OMI concluiu que, nesta fase, não se podia exigir que os navios de carga existentes estivessem equipados com VDR. Através do procedimento previsto no artigo 23.º, será possível, no futuro, harmonizar as exigências referentes aos navios de carga existentes com as da OMI no que concerne ao calendário e às variações de normas (equipamento VDR mais simples). O Comité espera ainda que o sistema *Galileo* possa estar operacional em breve, dado que permitiria determinar com extrema precisão a posição dos navios e daria um importante contributo para a segurança uma vez integrado no sistema de vigilância da navegação.

4.2.5. O Comité espera, igualmente, que o acordo final para o funcionamento do sistema GALILEO possa estar a ser aplicado muito em breve, pois permitirá determinar com extrema precisão a posição dos navios e dará uma grande ajuda à segurança, ao seguimento da rota dos navios, à localização das poluições acidentais e voluntárias, uma vez integrado no sistema de vigilância da navegação.

4.2.6. O artigo 13.º é perfeitamente claro na medida em que visa a identificação dos navios de risco potencial e a comunicação das informações necessárias à outra parte. As acções especificadas no n.º 3, que parecem relevar do controlo pelo Estado do porto, poderiam, porém, dar lugar a uma certa confusão.

4.2.7. O CES apoia todos os esforços tendentes à informação dos marítimos e dos Estados costeiros sobre os perigos da navegação. Todas as obrigações de sinalização dos incidentes e acidentes no mar, previstas no artigo 14.º, que impendem sobre os comandantes dos navios, devem ser compatíveis com o direito internacional na matéria e, em princípio, com o artigo 8.º e o Anexo I da Convenção MARPOL e com a regra V/31 da Convenção SOLAS. Contudo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, que entrou recentemente em vigor, abre ao Estado costeiro novas possibilidades de intervenção para a protecção dos recursos económicos e a segurança das suas águas e das suas costas em toda a extensão da respectiva zona económica exclusiva, que pode ir até 200 milhas marítimas da costa, e mesmo mais se necessário, e estas novas competências não são definidas de forma limitativa pela convenção. As informações pertinentes a comunicar pelo comandante caso se verifique um dos riscos referidos no artigo 15.º são coerentes com a Resolução A.851(20) da OMI.

(1) JO C 14 de 16.1.2001, p. 22.

4.2.7.1. O Comité reconhece que, nas actuais condições do transporte marítimo e em virtude do elevado número de bandeiras e de navios que não observam as normas, tendo em conta a natureza da carga, as quantidades transportadas e a intensidade do tráfego ao largo das costas europeias, tornou-se necessário ampliar significativamente os poderes dos Estados do porto e dos Estados costeiros, nomeadamente para colmatar as insuficiências de alguns Estados laxistas sob cuja bandeira estão inscritos navios com arqueações consideráveis, elaborando, com fundamento jurídico na Convenção da ONU, um direito marítimo mais adequado ao nosso tempo e aos grandes riscos incorridos de que são testemunho acidentes graves recentes. A sociedade civil apoia esta tendência e reclama normas mais estritas e mais eficazes no que diz respeito à segurança da navegação e à presença da poluição.

4.2.8. Todos os navios podem deparar com condições meteorológicas excepcionalmente desfavoráveis no mar, mas o estado geral do navio ou a natureza da carga devem incitar a uma prudência reforçada. Nos termos da regra V/34 da Convenção SOLAS, o comandante deve assegurar-se de que a viagem prevista foi planeada de forma a garantir uma navegação segura e evitar situações perigosas, incluindo a antevisão de todos os perigos para a navegação conhecidos e de condições meteorológicas adversas. Do mesmo modo, a companhia, ou qualquer outra pessoa, não impedirá nem imporá restrições ao juízo profissional do comandante no que diz respeito à segurança da navegação e à protecção do ambiente marinho. Porém, os comandantes vêem-se, com demasiada frequência, constrangidos a agir contra sua vontade. O CES compreende, pois, a motivação subjacente à proposta contida no artigo 15.º e o desejo de intervir em casos excepcionais, quando o comandante pareça não conduzir o navio com prudência ou dê mostras de temeridade ao optar por zarpar em condições particularmente más. Todavia, o artigo não proporciona critérios objectivos suficientemente elaborados que ajudem as autoridades portuárias a agir de forma coerente e uniforme. O CES entende que o artigo 15.º deveria ser mais concreto relativamente a este aspecto, estabelecendo claramente os princípios gerais. Ao mesmo tempo, a Comissão Europeia e os Estados-Membros deveriam contribuir para uma evolução pertinente na OMI, elaborando orientações pormenorizadas para a execução na prática.

4.2.9. O CES congratula-se com o facto de se ter reconhecido a necessidade de estabelecer um quadro jurídico para o acolhimento de navios em perigo. O CES concorda igualmente com a Comissão quando esta considera que o problema tem manifestamente uma dupla dimensão, comunitária e internacional, já que os navios aos quais foi recusado o acesso a um porto ou a uma zona de refúgio podem, ao procurarem outra zona de refúgio, solicitar a intervenção dos serviços de busca e salvamento de outros países ou ser responsáveis pela poluição da zona costeira de outros países.

4.2.10. O CES, concordando embora com a proposta, está consciente da delicadeza da noção de «porto de refúgio» e da existência de interesses contraditórios. Considera, porém, que, na maior parte dos casos, os navios em perigo necessitam de

águas abrigadas para evitar ou minorar as consequências do incidente e não necessariamente a protecção de um porto propriamente dito. Assim, em determinadas circunstâncias e sob certas condições, que deveriam ser claramente definidas no artigo 17.º, o CES sugere que o conceito de «zonas de refúgio» ou águas abrigadas seja igualmente tido em conta, eventualmente com equipamento adequado, por forma que, quando apropriado, os navios em perigo possam ser para elas dirigidos e não para um porto. O CES insiste em que primeiro deve estar, sempre, a salvaguarda da vida.

4.3. *Regulamento relativo à constituição de um fundo de compensação de danos causados pela poluição por hidrocarbonetos em águas europeias e medidas complementares*

4.3.1. Artigo 10.º — Sanções

4.3.1.1. Em virtude do artigo 10.º, os Estados-Membros instituirão sanções financeiras a aplicar a qualquer pessoa cujos actos ou omissões dolosos ou devidos a negligência grosseira um tribunal tenha considerado terem contribuído para um incidente que causou, ou ameaça causar, poluição por hidrocarbonetos. Nos termos do n.º 3, tais sanções não podem ser objecto de seguro e serão de natureza penal. Além disso, aplicar-se-ão a todos os navios e não apenas aos petroleiros, aos quais se aplica o resto da directiva.

4.3.1.2. O CES faz notar que, nos termos deste artigo, a legislação penal deverá ser adoptada pelos Estados-Membros e não pela UE. Em todo o caso, o CES interroga-se sobre se a adopção de uma legislação de natureza penal é compatível com a legislação comunitária na actual fase do seu desenvolvimento. Além disso, as legislações nacionais de diversos Estados-Membros prevêem sanções penais de natureza financeira em caso de poluição marinha. Convida-se a Comissão a fazer o inventário das legislações nacionais pertinentes dos Estados-Membros antes da adopção do artigo 10.º Por outro lado, o passo «actos ou omissões (...) devidos a negligência grosseira» poderia não ser suficientemente preciso para ser integrado num dispositivo jurídico comunitário e atentar contra sistemas jurídicos já bem estabelecidos e funcionais. Na pendência da evolução da comunitarização do terceiro pilar, importa salvaguardar que a legislação nacional dos Estados-Membros não deixa impunes tais infracções.

4.4. *Regulamento que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima*

4.4.1. O CES observa que não é apenas no domínio da segurança marítima e da prevenção da poluição dos mares

que os Estados-Membros dispõem de estruturas e tradições administrativas diferentes. A seu ver, a legislação existente poderia ser aplicada de uma forma correcta e convergente graças a um certo número de elementos importantes bem conhecidos, nomeadamente políticas claras, compromissos firmes e recursos adequados. O regulamento proposto não procura ir ao fundo da questão das divergências de aplicação nem mesmo estabelecer um modelo administrativo para corrigir a situação, antes visando criar uma entidade administrativa incumbida de controlar e supervisionar os poderes e prerrogativas das administrações nacionais.

4.4.2. O CES é do parecer de que o objectivo visado pode ser mais eficazmente atingido com uma representação das partes interessadas, os utentes incluídos, e dos sectores profissionais no Conselho de Administração mais ampla e mais equilibrada. Considera também que seria avisado assegurar o destacamento para a Agência de um número significativo de funcionários das administrações nacionais por razões evidentes. Os peritos nacionais, na qualidade de agentes temporários, podem facilitar o estabelecimento da necessária ligação entre a Agência e as administrações nacionais e familiarizar-se com as políticas comunitárias, para grande benefício das respectivas administrações quando o seu contrato expirar.

4.4.3. O CES nota a amplitude das tarefas atribuídas à Agência e de todas as demais missões confiadas à Comissão pela legislação comunitária em matéria de segurança marítima, nomeadamente a legislação aplicável às tripulações dos navios. Se algumas destas tarefas parecem ser de natureza puramente administrativa, outras há que poderiam dar origem a uma certa confusão ou a uma duplicação de funções que, de acordo com a legislação comunitária, devem ser exercidas por outros órgãos, como o Comité de Segurança Marítima e o comité criado em virtude da Directiva 94/57/CE na sua versão alterada.

4.4.4. O poder conferido à Agência de efectuar visitas aos Estados-Membros e examinar todos os processos, dados e documentos e deles obter cópias, solicitar esclarecimentos orais a qualquer membro do pessoal e aceder a quaisquer instalações, terrenos ou meios de transporte, pode dar a

impressão de ser excessivo e de ultrapassar largamente o objectivo do regulamento. Importa estabelecer e desenvolver uma relação de trabalho apropriada e eficaz e uma cooperação plena entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias, que poderiam ser afectadas se existisse um desequilíbrio excessivo no estatuto, competências e prerrogativas das entidades respectivas.

5. Conclusões

5.1.1. O Comité, sem prejuízo das observações e sugestões formuladas, considera que, de uma maneira geral, o pacote Erika II constitui uma medida positiva para se estabelecer condições de navegação seguras e se evitarem poluições acidentais, e também para, em caso de acidente, se assegurar uma compensação suficiente e justa de todos os danos causados aos particulares e ao ambiente.

5.1.2. Há, todavia, um longo caminho a percorrer para aperfeiçoar e completar as propostas legislativas em matéria de segurança marítima, tendo sempre em mente o carácter internacional do transporte marítimo e as competências e o papel das instâncias de regulação e normativas existentes, particularmente a OMI e a OIT e as respectivas convenções e recomendações, e, mais em geral, todo o sistema convencional internacional enquadrado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Convenção de Montego Bay, na qual a própria Comunidade é parte) que define os direitos e deveres dos Estados de bandeira, costeiros e do porto, instâncias e convenções que desempenham um papel essencial e devem ser reforçadas.

5.1.3. Mais importante ainda é a conveniência de criar as condições para a aplicação efectiva do direito marítimo europeu e internacional, o que exige um compromisso político duradouro, meios materiais acrescidos, uma cooperação sincera e eficaz entre a Comissão e a Agência, as comissões marítimas e as autoridades competentes dos Estados-Membros, e requer que se tenha em conta o factor humano, que constitui, na opinião do Comité, o factor mais importante da segurança do transporte marítimo, sector de actividade estratégico para o comércio interno e externo da União.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas dos transportes ferroviários»

(2001/C 221/08)

Em 21 de Março de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 285.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, emitiu parecer em 8 de Maio de 2001. Foi relator J. Donnelly.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 112 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão apresentou a proposta em exame no intuito de poder avaliar os efeitos das medidas comunitárias no domínio dos transportes ferroviários e de dispor de base para a preparação de novas acções, por considerar importante que haja estatísticas comunitárias para acompanhar a evolução do sector ferroviário.

1.2. O objectivo é, assim, nomeadamente, proceder a um registo sistemático de dados harmonizados sobre a segurança dos transportes ferroviários, dados esses até agora inexistentes nas estatísticas disponíveis sobre os transportes ferroviários. O regulamento proposto vem, pois, alterar essa situação.

1.3. De resto, já desde 1980 se recolhem dados estatísticos sobre o transporte rodoviário de mercadorias ao abrigo da Directiva 80/1177/CEE, mas esse acto jurídico padece das seguintes limitações:

- só se aplica ao transporte de mercadorias;
- diz apenas respeito a uma lista de administrações ferroviárias sobre as quais se devem compilar os dados. Ademais, em resultado, entre outros factores, da cisão ocorrida no sector ferroviário entre gestores da infra-estrutura e operadores, essa lista já não é actual;
- as estatísticas fornecidas revelam problemas de qualidade;
- não prevê disposições para a adaptação da directiva através de um procedimento de comité.

Atentas estas limitações, mas também o facto de se considerar desejável uma repartição regional mais pormenorizada das estatísticas, de forma a, de futuro, os fluxos de mercadorias e de passageiros poderem ser discriminados por região em toda a UE, surge a proposta de substituir a Directiva 80/1177/CEE pelo regulamento proposto.

1.4. Para além das estatísticas que os Estados-Membros recolhem ao abrigo da Directiva 80/1177/CEE⁽¹⁾, estes devem, por força do Regulamento (CEE) n.º 1108/70⁽²⁾, facultar anualmente informações sobre a utilização da infra-estrutura e as despesas com ela realizadas. Por último, são também recolhidas, numa base facultativa, outras estatísticas sobre os transportes ferroviários. Neste contexto, o Comité solicita que seja prestada especial atenção à garantia do respeito da privacidade nas operações de recolha de dados estatísticos.

1.5. Quanto à forma a dar ao acto jurídico, opta-se por um regulamento e não por uma directiva, pois o que se pretende é que a nova legislação seja aplicada directamente nos Estados-Membros, sem transposição para o direito nacional de cada um. É evidente que as entidades nacionais continuam a poder elaborar as estatísticas utilizando métodos que tenham em conta as diferentes condições existentes nos Estados-Membros. Para além disso, foi igualmente elaborado um regulamento em matéria de levantamento estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias, o qual já entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999 (Regulamento (CE) n.º 1172/98⁽³⁾).

1.6. O Comité considera que comparabilidade dos dados estatísticos sobre os diferentes modos de transporte é indispensável e lembra que ela se torna ainda mais necessária pelo facto de dever passar a ser recolhida informação estatística sobre todos os modos de transporte.

2. Observações na generalidade

2.1. O presente regulamento define um novo conjunto de estatísticas comunitárias relativas ao transporte ferroviário de passageiros. Quanto ao transporte de mercadorias, já estão a ser recolhidos dados ao abrigo da Directiva 80/1177/CEE. A Comissão propõe que — dadas as «limitações metodológicas inerentes à recolha de dados sobre o transporte ferroviário de passageiros» — se proceda a uma recolha de dados em quantidade limitada e se introduzam de futuro estatísticas suplementares.

(1) JO L 350 de 23.12.1980, pp. 23-40; parecer: JO C 300 de 18.11.1980, p. 3.

(2) JO L 130 de 15.6.1970, pp. 4-14; parecer: JO C 48 de 16.4.1969, p. 1.

(3) JO L 163 de 6.6.1998, pp. 1-12; parecer: JO C 95 de 30.3.1998, p. 33.

O Comité acolhe com estranheza o facto de, em função da quantidade e da exactidão dos dados fornecidos facultativamente, o Eurostat pretender desenvolver um método que incluir posteriormente dados estatísticos suplementares no âmbito do regulamento.

2.2. A Comissão constata que os dados sobre o fluxo de tráfego na rede ferroviária são comparáveis aos dados sobre o transporte rodoviário actualmente recolhidos nos censos rodoviários quinquenais realizados nas estradas europeias e coordenados pela CEE/NU. Constata também que a metodologia utilizada na recolha de dados no domínio dos transportes ferroviários será diferente da utilizada para outros modos de transporte. O Comité não vê residir aí qualquer problema.

2.3. Da leitura dos anexos do projecto de regulamento conclui-se que os Estados-Membros terão de proceder anual e trimestralmente ao fornecimento de estatísticas sobre o transporte de passageiros e de mercadorias, sobre valores e indicadores de desempenho. Tal parece requerer grande intensidade do factor trabalho e envolver, por isso, custos elevados. Ora, nesta sua proposta, a Comissão não prevê a possibilidade de Estados-Membros beneficiarem, durante alguns anos, de uma contribuição financeira enquanto compensação para os esperados custos adicionais. O Comité considera esse apoio imprescindível, tanto mais que o próprio Regulamento (CE) n.º 1172/98, já referido, prevê uma contribuição financeira da Comunidade durante os primeiros três anos.

2.4. O Comité nota que a proposta da Comissão não aprofunda ainda — a justo título — a questão da criação de um sistema de recolha de dados nos países candidatos. Apela, contudo, a que não se descure este aspecto, pois estes países devem conhecer desde cedo as suas futuras obrigações.

2.5. A Comissão constata que as limitações mencionadas no ponto 1.3 foram as principais razões de ser do projecto de regulamento, mas que os dados estatísticos a recolher também se revelam importantes para entidades interessadas dos Estados-Membros, na medida em que:

- facultam informação sobre o mercado dos transportes ferroviários,
- com essa informação os operadores podem proceder a uma avaliação comparativa de desempenhos, e
- essa informação pode ser utilizada para obter financiamento para projectos de grande envergadura, visto que os bancos recebem informações objectivas sobre a viabilidade financeira desses projectos.

2.6. O Comité solicita que seja prestada especial atenção ao papel que o desenvolvimento tecnológico pode desempenhar na recolha de dados. O projecto *Galileo*, por exemplo, podia, graças ao sistema de comunicação por satélite, resolver parte do problema de recolha dos dados estatísticos.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité concorda com as excepções do âmbito de aplicação do regulamento previstas no artigo 2.º do projecto de regulamento, pelo facto de as actividades em causa serem consideradas secundárias para o mercado comunitário dos transportes ferroviários.

3.2. A Comissão propõe que a opção por uma declaração pormenorizada ou simplificada se processe segundo o procedimento definido na Decisão do Conselho de 28 de Junho de 1999 (1999/468/CE). Os Estados-Membros deverão, porém, ficar vinculados à sua opção. O Comité partilha este ponto de vista, por estar garantida a necessária flexibilidade.

3.3. No que respeita à nomenclatura das mercadorias, a Comissão optou pela classificação tradicional da «Nomenclatura Uniforme de Mercadorias para as Estatísticas de Transportes», ao passo que para as mercadorias perigosas a classificação corresponde à geralmente usada no contexto ferroviário e definida no Regulamento relativo ao transporte ferroviário internacional de mercadorias perigosas, conhecido pela sigla «RID». O Comité concorda com estas opções.

3.4. O Comité tem sérias dúvidas quanto à pertinência do período de três anos, findo o qual a Comissão pretende proceder à avaliação. A experiência já reunida na área das estatísticas justifica perfeitamente essas dúvidas. Na opinião do Comité, seria preferível optar por um período de avaliação mais longo — por exemplo, de cinco anos —, tanto mais que a Comissão pretende submeter ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório contendo os resultados da avaliação qualitativa e uma análise custo/vantagens dessas estatísticas logo que decorridos três anos.

4. Síntese e conclusões

4.1. O Comité concorda de um modo geral com a intenção da Comissão de criar uma base estatística adequada para o transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias, congratulando-se em especial com o propósito de incluir dados em matéria de segurança na informação estatística a recolher.

4.2. O projecto de regulamento em exame parte do princípio de que os custos adicionais inerentes à compilação das estatísticas ficam inteiramente a cargo dos Estados-Membros. À luz da experiência adquirida com um regulamento semelhante, relativo ao levantamento estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias (Regulamento (CE) n.º 1172/98), o qual previa a concessão de recursos financeiros da Comunidade aos Estados-Membros, tal suposição suscita, no mínimo, estranheza.

4.3. O Comité sugere à Comissão que encare a possibilidade de alargar o prazo para a avaliação do regulamento de três para cinco anos. Não lhe parece realista conseguir, em tão curto período, emitir um julgamento suficientemente sólido sobre a eficácia e a qualidade dos dados estatísticos recolhidos, nem apresentar um relatório devidamente fundamentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

4.4. O Comité recomenda que se explorem todas as possibilidades tecnológicas para a recolha dos dados estatísticos, para o que destaca em especial as possibilidades oferecidas pela comunicação por satélite. Por outro lado, considera indispensável que os países candidatos à adesão e a Suíça sejam mantidos ao corrente de obrigações com que depararão nesta área, com vista a aumentar a comparabilidade das informações estatísticas.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que prevê a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho»

(2001/C 221/09)

Em 14 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 175.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 10 de Maio de 2001. Foi relator P. Braghin.

Na 382.^a reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001) o Comité Económico e Social adoptou por 109 votos a favor e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta em apreço tem por objectivo harmonizar as disposições do direito comunitário com as disposições constantes dos artigos 6.º e 7.º da Convenção de Aarhus sobre a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, permitindo à Comissão cumprir as suas obrigações internacionais e abrir caminho para a ratificação da Convenção pela Comunidade Europeia.

1.2. Os referidos artigos contêm disposições em matéria de informação e de consulta do público antes da adopção de decisões que impliquem um impacte ambiental: a proposta indica uma série de alterações à Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (Directiva EIA) e à Directiva 96/61/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (Directiva IPPC), relativa à prevenção e controlo integrados da

poluição, sempre que se pretenda autorizar as categorias de actividades industriais enumeradas no anexo.

1.3. Considera-se necessária uma intervenção à escala europeia para garantir a todos os Estados-Membros a uniformidade dos procedimentos pelos quais se rege a participação pública no processo decisório no sector do ambiente e para conceder aos Estados-Membros a faculdade de estabelecer as modalidades práticas de aplicação.

1.4. Visto que todos os Estados-Membros e a Comunidade assinaram já a Convenção, a proposta não deveria gerar custos adicionais para os Estados-Membros, para além dos que decorrem da aplicação das disposições da Convenção no âmbito do direito nacional. Todavia, há que prever custos relacionados com a divulgação da informação em maior escala, com a preparação e a análise dos contributos (previstos também sob a forma de pareceres) resultantes da participação dos cidadãos, bem como com as eventuais consultas do público mediante inquéritos e com a subsequente divulgação das decisões adoptadas.

2. Observações

2.1. O Comité partilha a importância que a Comissão concede à informação ambiental ao público, anteriormente⁽¹⁾ com a proposta de alteração da Directiva 90/313/CEE, e agora com a presente proposta de directiva sobre a participação dos cidadãos na elaboração de determinados planos e programas em matéria de ambiente. É um tema de grande importância política, rodeado de conteúdos técnicos e jurídicos, que a Comissão tem em consideração nas alterações específicas propostas para as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE, para as harmonizar com o teor e o espírito da Convenção de Aarhus. Este esforço de coerência e, simultaneamente, de precisão — até terminológica — faz compreender a razão de a proposta, sob alguns aspectos, ultrapassar o conteúdo da Convenção e, sob outros, não a respeitar fielmente, como a seguir se assinala.

2.2. O Comité concorda com a necessidade de adequar a legislação comunitária relativamente ao disposto na Convenção de Aarhus em matéria de acesso à informação (o primeiro pilar, sobre o qual já se pronunciou), participação pública no processo decisório (segundo pilar) e sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (terceiro pilar), aspectos que são abordados na presente proposta de directiva. O Comité considera positivo o esforço para eliminar qualquer divergência legislativa entre os Estados-Membros e definir procedimentos de intervenção homogéneos.

2.3. O Comité considera que a informação é um direito do cidadão e deve ser prestada na forma e nos prazos mais adequados, proporcionando ao público um aumento real e construtivo de participação que evite às autoridades públicas qualquer esforço ou despesa desnecessários, bem como perturbações no desenvolvimento das correspondentes actividades económicas. Este aspecto deverá ser tomado em consideração quando for avaliada a eficácia das medidas propostas.

2.4. Em função do estabelecido nos n.º 4 e 5 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus, as definições de «público» e de «público em causa» constituem um passo importante para a harmonização dos sistemas nacionais. Apesar disso, o Comité considera ainda vaga a definição de «público em causa», como aquele «afectado ou susceptível de ser afectado pelo processo de aprovação», visto não ser especificado se este interesse deve ser directo e concreto e, em qualquer caso, reconhecido pela lei nacional.

2.5. Nos termos da proposta, são consideradas interessadas as organizações não governamentais que promovem a protecção do ambiente e satisfazem ao disposto na lei nacional. O Comité considera que a expressão «satisfazem ao disposto na lei nacional» é demasiado genérica e insta a procurar uma definição que vincule a sua participação em interesses ambientais específicos.

2.6. No atinente à informação no contexto da participação pública, a Convenção de Aarhus implica a protecção de interesses legítimos, como a confidencialidade dos dados pessoais, a confidencialidade das informações de carácter comercial e industrial, os direitos de propriedade intelectual e a autorização para a divulgação das informações quando a legislação em vigor dispuser que as partes não são obrigadas a tal (artigos 6.º, 4.º e 4 da Convenção). A proposta não aborda estes aspectos quando trata da divulgação da informação ambiental, pelo que o Comité considera oportuno proteger estes interesses sem ultrapassar os limites estabelecidos pela Convenção⁽²⁾.

2.7. O Comité considera oportuna a introdução⁽³⁾ da obrigação de os Estados-Membros garantirem que, de acordo com o sistema jurídico nacional relevante no âmbito da respectiva legislação nacional, o público em causa tenha acesso a um recurso junto dos tribunais e ou de outra instância instituída por lei, processo que deverá ser célere e não exageradamente dispendioso, com prazos determinados e reduzidos. Dado que já existem nas legislações nacionais disposições relativas aos princípios e condições para o acesso à justiça em matéria de ambiente relativamente às decisões das autoridades públicas, a Comissão deveria apresentar propostas para uma maior harmonização de tais disposições nacionais.

2.7.1. A proposta de directiva prevê que o direito a impugnar a legitimidade substantiva ou processual de qualquer decisão ou acção está fora de discussão para qualquer organismo ou pessoa afectada, ou susceptível de ser afectada, pelo processo de aprovação (n.º 1 do artigo 2.º) ou pelo processo de tomada de decisões sobre a emissão ou actualização de uma licença ou dos termos de uma licença (n.º 14, alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º). A actual formulação da proposta permite portanto que uma pessoa cujo direito a participar no processo

⁽¹⁾ Documento COM(2000) 402 final, de 29.6.2000, sobre a qual o CES emitiu parecer em 29.11.2000 (Documento CES 1408/2000, JO C 116 de 20.4.2001, p. 43).

⁽²⁾ Parecer do CES sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o acesso do público à informação em matéria de ambiente», CES 1408/2000 — 2000/0169 COD, 29.11.2000 — JO C 116 de 20.4.2001, p. 43).

⁽³⁾ Introdução como artigo 10.º bis na Directiva 85/377/CEE e como artigo 15.º bis na Directiva 96/61/CEE.

não tenha sido respeitado possa recorrer, não só para contestar tal falha processual, como também para contestar a sua legitimidade substantiva. Daí decorre que, na prática, se poderia encorajar a apresentação de pedidos com o único fim de retardar os procedimentos administrativos, com agravamento dos custos e um recurso injustificado aos contenciosos legais.

2.7.2. Segundo os princípios consolidados do Direito, a possibilidade de impugnar a legitimidade material de uma acção deve ser garantida a quem deve proteger direitos específicos apoiados pela lei, o que não deve ser confundido com a possibilidade de recurso da legitimidade processual ou por omissão de acção. A proposta da Comissão deveria, assim, distinguir claramente os casos do acesso à justiça para contestar a legitimidade processual dos casos relativos à legitimidade material.

2.8. O Comité reconhece que, embora não esteja previsto na Convenção de Aarhus, deve ser tido em conta o aspecto da informação e da participação do público nas decisões que poderiam ter repercussões transfronteiras. Para ser viável, a proposta deveria consagrar o princípio do equilíbrio entre os diversos interesses legítimos afectados, para evitar uma utilização abusiva desse instrumento, com base em presumíveis efeitos ambientais transfronteiras, em detrimento dos interes-

ses sociais e económicos do país no qual deve ser tomada a decisão ou dada a autorização, bem como esclarecer os problemas de língua e os custos de tradução, para evitar despesas e prazos excessivos. O Comité considera oportuno que a Comissão deveria receber relatórios periódicos dos Estados-Membros sobre a aplicação desta disposição.

2.8.1. Insta-se a Comissão a estar atenta, para que no âmbito das negociações para a adesão seja garantido o direito à informação e à participação do público nos planos e programas em matéria de ambiente, segundo o disposto nas directivas em via de alteração e que, em particular, seja assegurado um eficaz procedimento para a problemática transfronteiras.

2.9. Os critérios de avaliação constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, relativos à alteração ou ampliação substanciais de uma exploração ou de um processo produtivo, não são suficientemente claros e podem provocar confusão. Seria mais lógico manter a definição de «alteração substancial» constante do artigo 2.º da Directiva 1999/13/CE do Conselho, de 11 de Março de 1999, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis (COV), em que entre outros aspectos se faz referência às instalações que recaem no âmbito de aplicação da Directiva 96/61/CE.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a estratégia da qualidade para o azeite» e
- a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento n.º 136/66/CEE, bem como o Regulamento (CE) n.º 1638/98, no que respeita à prorrogação do regime de ajuda e à estratégia em matéria de qualidade no sector do azeite»

(2001/C 221/10)

Em 19 de Janeiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre o relatório e a proposta supramencionados.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Maio de 2001, sendo relator P. Barato Triguero.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 110 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social pronuncia-se sobre a proposta elaborada pela Comissão referente à prorrogação do regime de ajuda e à estratégia em matéria de qualidade no sector do azeite. Por outro lado, tece os necessários comentários ao relatório sobre «A estratégia da qualidade para o azeite», tendo em conta a sua influência no futuro regime da OCM do azeite.

1.2. O CES deseja sublinhar a importância social, tanto histórica como actual, da oliveira na cultura de diversas regiões da União.

1.3. O objectivo principal de qualquer OCM é, sem dúvida, manter uma produção e o tecido social que esta suporta. A cultura da oliveira tem sido e continua a ser um elemento fundamental na vida económica e social das regiões produtoras. A sua localização e concentração nalgumas das regiões mais desfavorecidas da União, o seu papel essencial em termos de emprego em numerosas regiões (nalgumas chega a representar 90 % dos postos de trabalho do sector agrícola), o elevado número de explorações dependentes desta cultura, a actividade industrial transformadora que lhe está associada, fazem desta cultura o núcleo da vida económica e social dessas regiões⁽¹⁾.

1.4. O CES reitera que o olival representa uma fonte estável de emprego apoiada pela actual OCM. Inúmeras explorações asseguram o rendimento de assalariados e de pequenos produtores em regiões onde não existem empregos alternativos. Uma modificação da actual OCM poderia ter repercussões negativas sobre o emprego e, por arrastamento, levar ao êxodo da população e alterar o equilíbrio do território⁽¹⁾.

1.5. O olival representa uma produção de grande valor ecológico e ambiental porquanto, em muitos casos, trata-se de plantações que defendem o solo da erosão, facilitam a nidificação e proporcionam alimentação para aves e ungulados.

1.6. O CES defende que o olival é a cultura arvense produtiva mais meridional da UE, desempenhando um importante papel social e ambiental em zonas de difícil ou impossível substituição por outras culturas, além de permitir a manutenção e a fixação da população rural.

1.7. O CES sublinha que a UE é líder na produção de azeite, detendo 74 % da produção mundial. Trata-se, pois, da base da agricultura e do rendimento de muitas explorações agrícolas.

1.8. Destaca, ainda, a importância do azeite no que respeita à alimentação e à saúde, como preventivo de doenças, não apenas cardiológicas e cardiovasculares, e a necessidade de incentivar o seu consumo a nível mundial atendendo às múltiplas vantagens que apresenta.

1.9. Do ponto de vista da qualidade, a Comissão deve tomar a iniciativa de propor ao Conselho normas que garantam a autenticidade do azeite através de rotulagem que informe o consumidor e evite possíveis confusões com produtos de mistura⁽¹⁾.

1.10. O CES pretende manifestar à Comissão o seu interesse:

- pela certificação e defesa da qualidade do azeite;
- pela melhoria da qualidade e do impacto ambiental da produção;
- pela melhoria da gestão do sector e do mercado.

⁽¹⁾ CES 600/97 — JO C 287 de 22.9.1997.

2. Proposta

2.1. Observações sobre a proposta

2.1.1. O CES considera que a proposta da Comissão de prorrogar por mais duas campanhas o sistema de apoio ao sector actualmente em vigor, enquanto se aprofunda o conhecimento da realidade da olivicultura, é a melhor decisão que pode ser tomada neste momento, porque com a actual falta de dados manifestada pelo executivo comunitário e enquanto não exista um melhor conhecimento do sector, não seria correcto levar a cabo uma reforma de outro tipo. Muitos dos aspectos que, em 1998, determinaram o estabelecimento de uma OCM (Organização Comum de Mercado) de carácter transitório ainda não foram resolvidos.

2.1.2. Contudo, o CES estima que estes anos deveriam ser aproveitados para melhorar alguns aspectos com vista a adaptar a actual regulamentação do mercado oleícola europeu, tendo em consideração as realidades já conhecidas, e que a Comissão deveria instar os Estados-Membros a terminar o trabalho do SIG (Sistema de Informação Geográfica) e de outros sistemas que melhorem o controlo.

2.1.3. Este período de tempo deveria ainda ser aproveitado para pôr em prática mecanismos mais flexíveis destinados a evitar o prolongamento das crises de baixa de preços no mercado, pois, com o desaparecimento da intervenção pública na reforma de 1998, que afectou sobretudo as explorações familiares e as zonas menos produtivas, os produtores ficaram à mercê das turbulências do mercado.

2.1.4. O regime de ajudas aos produtores de azeitona de mesa contribuiu para melhorar o emprego, estabilizar os mercados, dar-lhes mais transparência e maior controlo. A progressiva adesão de todos os países produtores à opção facultativa de destinar ajudas para o olival de azeitona de mesa torna recomendável a sua manutenção na OCM que entrará em vigor em 1 de Novembro de 2001.

2.1.5. O CES concorda plenamente com a decisão da Comissão de aprofundar a estratégia da qualidade para o azeite na UE e pensa que este deve ser o principal objectivo da reforma da OCM para os próximos anos. Partilha a preocupação do executivo comunitário sobre o reforço da transparência, da luta contra as fraudes e da informação à disposição dos consumidores para facilitar a selecção dos azeites no momento da compra.

2.1.6. Neste sentido, a proposta de racionalização do número de denominações existentes, especialmente na fase de comercialização retalhista, afigura-se correcta, caso seja acompanhada do esforço necessário para que os consumidores possuam informação completa das opções existentes no

mercado e das diferenças entre cada uma delas. Este tipo de medidas teria como resultado o aumento dos conhecimentos sobre as propriedades dos diversos tipos de azeites, tanto entre os que já são consumidores como entre os potenciais.

2.1.7. Dado que a actual OCM limita o direito a ajuda aos olivais plantados antes de 1998, o CES propõe que, com o objectivo de evitar alterações no montante das ajudas, se ampliem os instrumentos de controlo para garantir que a ajuda seja exclusivamente concedida à azeitona e ao azeite procedentes de olivais com direito a ajuda.

2.1.8. Sem prejuízo das observações que precedem e atendendo à extensão do relatório apresentado pela Comissão, far-se-á seguidamente uma análise mais pormenorizada dos principais aspectos do mesmo.

3. Relatório

3.1. Observações sobre o relatório

3.1.1. Observações sobre a introdução

3.1.1.1. Na análise que faz da situação do sector na UE, a Comissão mostra-se partidária de dar prioridade aos aspectos relativos à estratégia de qualidade antes de propor uma reforma definitiva. O controlo e a organização do sector são outros elementos que se destacam nesta parte do citado documento. Constatou-se que na UE existe uma perturbação na formação dos preços dos azeites, que não correspondem de modo proporcional às qualidades esperadas pelo consumidor, bem como bastantes sobreposições entre categorias.

3.1.1.2. A Comissão, ainda que consciente de que determinadas decisões, como as denominações dos azeites, poderiam ser contestadas por alguns subsectores, decidiu seguir em frente com a sua proposta, considerando que aspectos como a correspondência entre uma rotulagem correcta e o conteúdo das embalagens e o desenvolvimento de técnicas de análise que permitam caracterizar melhor os azeites justificavam uma actuação deste tipo em matéria de estratégia da qualidade para o azeite e as azeitonas de mesa.

3.1.2. Análise da situação actual (capítulo 1)

3.1.2.1. Normas e regras (1.1)

3.1.2.1.1. O CES considera positiva a tentativa de avançar com a aplicação e desenvolvimento das normas actualmente existentes em relação ao azeite, como a Directiva 2000/13/CE referente às normas de rotulagem, e a garantia de autenticidade do produto. No entanto, o CES considera que este propósito da Comissão não será suficiente se não for complementado

com a proibição em toda a UE da possibilidade de oferecer ao consumidor misturas de azeite com outros óleos vegetais. O CES está consciente de que a aplicação da proibição das misturas de azeite com outros óleos vegetais na UE poderia encontrar dificuldades legais, mas considera que os seus efeitos positivos sobre a transparência dos mercados justificaria o esforço. Recomenda o CES que se desenvolvam esforços para tornar o azeite — dada a sua natureza de produto saudável — mais acessível aos consumidores de menores rendimentos.

3.1.2.1.2. O CES considera que nas circunstâncias actuais de insuficiente conhecimento por parte do consumidor no que respeita aos azeites existentes no mercado, o parâmetro da acidez para a classificação dos azeites pode, em certos casos, induzir os consumidores em equívocos e juízos incorrectos. Por este motivo, considera que os actualmente denominados azeites, obtidos por mistura de refinado e virgem, não deveriam poder indicar na embalagem o grau de acidez, evitando-se, assim, que esta indicação produzisse o efeito inverso quanto à qualidade, tendo em conta o conceito de qualidade que os consumidores adquirem através do rótulo. No que respeita aos azeites virgens, a acidez natural é, efectivamente, um dos parâmetros de qualidade final.

3.1.2.1.3. O sector da produção realizou nos últimos anos um grande esforço de adaptação das suas instalações aos procedimentos de extracção mais modernos que melhoraram a qualidade dos azeites obtidos e reduziram ao mínimo o impacto ambiental da actividade dos lagares. Assim sendo, o CES considera que seria útil que a Comissão regulamentasse o destino da maioria dos recursos provenientes da actual retenção de 1,4 % da ajuda à produção afectando-o à promoção do azeite, sob controlo do sector produtivo. Esta observação não pressupõe o abandono dos tratamentos fitossanitários em zonas endémicas, necessários para manter a qualidade dos azeites obtidos, mas que devem ser devidamente controlados por pessoal técnico e aplicados apenas quando necessário.

3.1.2.2. Situação do mercado (1.2)

3.1.2.2.1. O CES considera que a análise da situação do mercado deveria ir além dos operadores económicos e das categorias de azeites. Na próxima reforma da OCM, dever-se-ia corrigir ou alterar aspectos como, designadamente, as claras distorções do mercado ou a pouca eficácia do actual regime de armazenagem privada.

3.1.2.2.2. *Os operadores e as respectivas organizações* (1.2.1)

3.1.2.2.2.1. O número de produtores na UE é tão elevado que justifica os esforços destinados a fomentar a sua associação. A consolidação destas organizações de produtores poderá reforçar as suas funções e assim favorecer a sua viabilidade e a estruturação da produção desde a base, o que pode ser feito

paralelamente ao processo de concentração industrial a que se assiste no sector. No entender do CES, existem alguns aspectos que deveriam ser necessariamente tratados pelas administrações competentes, como os respeitantes aos controlos das ajudas e aos destinatários das mesmas.

3.1.2.2.3. *Categorias de azeite produzidas e comercializadas* (1.2.2)

3.1.2.2.3.1. O CES concorda com a Comissão quanto à evolução técnica ter permitido reduzir consideravelmente a produção de azeite virgem lampante. Contudo, haverá que ter em conta que a apanha da azeitona é influenciada pelas condições meteorológicas, pelo que não se pode evitar totalmente o surgimento de azeites com percentagens consideráveis de defeitos ou lampantes.

3.1.2.3. Factores de qualidade (1.3)

3.1.2.3.1. A proposta de elaboração de um código de boas práticas da olivicultura à escala comunitária, referente ao campo e ao lagar, poderá constituir um factor de valorização dos azeites elaborados de acordo com o mesmo, desde que essa conformidade conste do rótulo. De qualquer modo, para ser efectivamente aplicado, este código deverá reunir o consenso de todo o sector.

3.1.2.3.2. Deve continuar a insistir-se na substituição dos sistemas tradicionais de pressão, que produzem águas ruças altamente poluentes para as águas e que necessitam de uma decantação prévia com repercussões ao nível do ambiente, pelos modernos sistemas de extracção por centrifugação que permitem aproveitar os resíduos de azeitona (bagaço gordo) para a produção de óleos de bagaço de azeitona.

3.1.2.3.3. Os azeites obtidos por esgotamento das massas através de procedimentos mecânicos ou outros de natureza física realizado fora dos lagares onde se extrai o azeite da azeitona apanhada, são de menor qualidade e podem apresentar alguns parâmetros de qualidade com valores superiores aos considerados normais devido ao tempo decorrido desde a primeira extracção. Por este motivo, também estes azeites deveriam passar para uma categoria inferior, tal como a Comissão propõe para o óleo de bagaço de azeitona.

3.1.2.3.4. A massa de azeitona, após ter sido processada nos lagares de azeite, contém ainda uma percentagem de azeite que pode ser extraído por procedimentos químicos ou físicos. Para melhorar o controlo das quantidades obtidas e das ajudas concedidas, afigura-se oportuno propor a substituição do actual sistema de ajuda fixa para a produção de óleo de bagaço de azeitona por um procedimento novo baseado nas quantidades efectivamente produzidas.

3.1.2.3.5. O CES partilha a opinião da Comissão de que todos os azeites provenientes do bagaço gordo passem a denominar-se óleo de bagaço de azeitona bruto e lamenta que não se tenha aproveitado esta ocasião para introduzir o sistema de pagamento da ajuda correspondente ao óleo de bagaço de azeitona por quantidade efectivamente produzida, que serviria ainda para realizar um controlo mais eficaz da quantidade de azeite produzido.

3.1.2.3.6. Para além do óleo de bagaço de azeitona, deviam ser estudadas todas as possíveis utilizações do bagaço gordo, nomeadamente o seu emprego como fertilizante orgânico (compostagem prévia) em solos predominantemente calcários ou com pH elevado. Conseguir-se-ia, assim, reduzir a utilização de fertilizantes químicos sintéticos e os custos energéticos da sua produção. Para além disso, evitar-se-iam ainda as despesas de transporte do bagaço gordo, uma massa que contém grande quantidade de água.

3.1.2.3.7. *Azeites destinados ao consumo (1.3.3)*

3.1.2.3.7.1. A Comissão, consciente do défice de informação dos consumidores sobre a qualidade e os vários tipos de azeite, propõe o esclarecimento e a redução das denominações dos azeites actualmente existentes, tanto ao nível do comércio grossista como do retalhista. O CES considera louvável esta proposta da Comissão, desde que a mesma seja suficientemente entendida pelos consumidores, que são, em última análise, os destinatários das alterações propostas.

3.1.2.3.7.2. É patente a falta de procedimentos analíticos para quantificação percentual e identificação de determinadas misturas de azeite legalmente admitidas. A questão mais problemática deste capítulo da proposta da Comissão é a referente à coexistência de uma denominação genérica «azeite» e de uma categoria específica também denominada «azeite».

3.1.2.3.7.3. Esta coincidência constitui um elemento de confusão que conviria eliminar atribuindo outra denominação à actual categoria «azeite» (mistura de azeite refinado e virgem), classificando-a de modo não pejorativo nem elogioso, mas que a distinguisse perfeitamente do termo genérico «azeite». Tendo em conta as possíveis repercussões económicas que daí podem resultar para determinados subsectores, propõe-se a realização de um estudo prévio entre os consumidores e utilizadores para auscultar a sua reacção a uma possível alteração da denominação da actual categoria «azeite». Para todos os efeitos, dever-se-ia prosseguir os esforços para valorizar os azeites de melhor qualidade e diferenciar mais os preços de origem das diversas categorias de azeites, tendo em consideração que os azeites de melhor qualidade, pela singularidade do seu processo produtivo, geram mais emprego, implicam processos de fabrico mais curtos e são mais favoráveis ao ambiente.

3.1.2.3.7.4. Uma solução de compromisso temporária poderia consistir na manutenção da categoria «azeite» até à conclusão do estudo, mas indicando no rótulo, com caracteres visíveis e com uma dimensão de 2/3 dos caracteres empregues para a denominação, «azeite refinado e virgem». Isto serviria para fornecer ao consumidor mais um elemento de informação para a comparação de preços e qualidades dos azeites. Este compromisso deveria ser acompanhado de um esforço suplementar ao nível da investigação de métodos analíticos que permitissem determinar as percentagens das misturas em cada um dos lotes ou, pelo menos, por marca, mediante amostragens aleatórias.

3.1.2.3.7.5. O CES concorda com a Comissão no que respeita à necessidade de eliminar práticas como a desodorização dos azeites lampantes para posterior consumo directo, porquanto se trata de uma fraude económica para o consumidor e de concorrência desleal em relação aos demais produtores e ao subsector da embalagem.

3.1.2.3.7.6. A boa imagem do sector tem-se deteriorado com a descoberta de casos de vendas fraudulentas de misturas de azeite com óleos de sementes oleaginosas sob a denominação de azeite. Para evitar que operadores sem escrúpulos sejam tentados por este tipo de práticas é necessário que esta nova reforma, especialmente voltada para a qualidade, proíba a produção e comercialização de misturas de óleos vegetais com azeite em toda a UE. Em simultâneo, é preciso melhorar toda a legislação referente à rotulagem.

3.1.3. Orientações Sugeridas (Capítulo 2)

3.1.3.1. Classificação dos azeites (2.1)

3.1.3.1.1. A Comissão propõe a alteração do anexo do Regulamento n.º 136/66/CEE referente às denominações e definições dos azeites mediante a introdução de um novo termo no âmbito do comércio grossista («bruto») para denominar todos os azeites virgens e a supressão da categoria corrente. O CES considera esta alteração aceitável, porquanto aumenta o grau de exigência de alguns parâmetros de qualidade do azeite, como a acidez, para a obtenção de uma denominação.

3.1.3.1.2. Tanto a actual categoria «azeite» como a denominação proposta pela Comissão «azeite standard» se referem a uma mistura de refinado e virgem. Dado que é possível controlar a acidez do azeite refinado mediante processos de refinação, a mesma não deveria ser superior a 1°. No entanto, para evitar confusões por parte dos consumidores, a acidez não deveria ser considerada um indicador de qualidade, pelo que, na opinião do CES, o seu valor não teria obrigatoriamente de constar do rótulo.

3.1.3.1.3. O CES considera positiva a proposta da Comissão referente à limitação da capacidade das embalagens comercializadas a retalho a um máximo de 5 litros com o objectivo de aumentar os controlos destinados a garantir aos consumidores a qualidade dos azeites que consomem.

3.1.3.1.4. A Directiva 2000/13/CE desenvolve e actualiza as normas de rotulagem dos géneros alimentícios. Os esforços tendentes a homogeneizar o conteúdo dos rótulos serão bem-vindos, embora convenha evitar repetições e partindo do princípio de que qualquer afirmação constante do rótulo deverá poder ser comprovada pela empresa responsável pela embalagem. A proliferação não devidamente regulamentada de qualificações e afirmações nos rótulos pode induzir em erro os consumidores. Por essa razão, o CES recomenda que as informações constantes dos rótulos estejam em conformidade com a legislação e que as informações facultativas possam ser verificadas pelos organismos oficiais de controlo em cada Estado-Membro. Neste particular, convirá pôr cobro a determinadas acções de *marketing* que não correspondem à realidade.

3.1.3.1.5. Menção especial merecem as alusões facultativas à origem do azeite nas categorias superiores virgem extra e virgem. A sua indicação implicará uma maior clareza e um aumento de transparência.

3.1.3.1.6. A proposta da Comissão, que reserva a possibilidade de mencionar a origem regional dos azeites virgens produzidos na UE unicamente para as denominações de origem protegidas (DOP) e as indicações geográficas protegidas (IGP), mostra-se insuficiente, devendo também ser dada a possibilidade de indicar a procedência de qualquer azeite virgem, determinada pelo lugar de origem da azeitona.

3.1.3.1.7. Esta possibilidade permitiria que a procedência dos azeites de cada zona ou Estado-Membro fosse indicada independentemente do lugar onde se procede à embalagem. Este procedimento serviria ainda para diferenciar os azeites produzidos na UE dos importados de países terceiros.

3.1.3.2. Controlos por análise (2.3)

3.1.3.2.1. O CES partilha da opinião da Comissão de que é necessário avançar no sentido de melhorar e aumentar a precisão das análises dos azeites por forma a detectar e evitar quaisquer misturas anormais.

3.1.3.2.2. A análise segundo o método designado pelo nome de «Panel Test», não obstante o seu custo elevado por unidade de amostra, continua a ser um método válido para a classificação dos azeites. No entanto, a análise actualmente efectuada denota um elevado grau de subjectividade e um carácter aleatório que deveriam, por si sós, constituir motivo

suficiente para redobrar os esforços na pesquisa de um método alternativo de análise mais reproduzível. Afigura-se, portanto, necessária a adaptação comunitária ao novo método COI, que deverá continuar a ser aperfeiçoado.

3.1.3.2.3. Todos os azeites comercializados na UE deveriam ser submetidos a análises de molde a evitar práticas como as vendas a granel destinadas ao consumo final que ainda continuam a verificar-se nalguns países produtores. Esta prática representa uma percentagem da produção total extremamente preocupante e que conviria erradicar a fim de dar garantias ao consumidor sobre o produto que compra.

3.1.3.3. Organização e actividade dos operadores (2.4)

3.1.3.3.1. A estruturação do sector de produção do azeite, com base no fomento e aumento de competências das actuais organizações de produtores do sector, com o objectivo de aproveitar o grau de integração conseguido entre as mesmas, parece ser o caminho mais eficaz.

3.1.3.3.2. Abrir a estas entidades a possibilidade de actuar noutros âmbitos, para além dos actuais, seria uma forma de otimizar os recursos organizacionais existentes. Contudo, não se pode generalizar esta afirmação e, para o CES, aspectos como o controlo das fraudes ao nível da rotulagem deverão ser da competência exclusiva das administrações correspondentes.

3.1.3.3.3. Entre as novas funções das organizações de produtores do sector, dever-se-iam desenvolver especialmente as referentes à gestão do sector e do mercado, na medida em que a actuação destas organizações nas várias áreas de produção lhes permite obter informação em primeira mão e com um elevado grau de fiabilidade. Estas informações, devidamente tratadas, podem ser fundamentais para melhorar as previsões respeitantes à evolução dos mercados, a tomada de decisões em matéria de vendas, as passagens de uma campanha a outra, etc., conseguindo-se assim otimizar os recursos e evitar fortes oscilações dos preços dos azeites nos mercados.

3.1.3.3.4. Outros aspectos que poderiam ser integrados no leque de competências das organizações de produtores são os respeitantes à gestão ambiental dos produtos e subprodutos do processo de fabrico do azeite, incluindo acções como os tratamentos fitossanitários necessários para manter a qualidade das azeitonas.

3.1.3.3.5. Em qualquer circunstância, a coordenação entre as organizações de produtores e as administrações com competências noutros âmbitos deveria ser a máxima possível, bem como entre as administrações comunitárias, estatais, regionais e locais, para assegurar a coerência das acções empreendidas e da respectiva regulamentação.

3.2. Observações sobre as conclusões operacionais do relatório

3.2.1. Após um período transitório de um ano, a rotulagem deverá ser adaptada às especificações resultantes da OCM em vigor a partir de 1 de Novembro de 2001. Este mesmo período deveria ser utilizado para estabelecer a obrigatoriedade de venda a retalho dos azeites em embalagens de capacidade igual ou inferior a 5 litros, hermeticamente fechadas e irrecuperáveis, para evitar qualquer possibilidade de nova utilização.

3.2.2. O CES congratula-se pelo facto de a Comissão reconhecer o meritório trabalho realizado pelo Conselho Oleícola Internacional (COI), tanto em termos de promoção como de investigação, mas lamenta que o mesmo não seja mais levado em conta em aspectos como a promoção no mercado interno e que as suas disponibilidades orçamentais para efeitos de investigação não sejam aumentadas.

3.2.3. O CES propõe que, tendo em consideração a experiência internacional do COI em matéria de azeite e dada a enorme importância que uma alteração de denominação pode ter para a promoção externa e interna do azeite, a opinião deste organismo seja levada em consideração antes de se proceder à alteração das denominações.

4. Observações finais

4.1. O CES deseja sublinhar a importância do sector do azeite na UE e, nesta medida, a necessidade de uma OCM que

contribua para a manutenção desta produção como forma de alcançar o desenvolvimento desejável do meio rural.

4.2. O CES concorda com a intenção da Comissão de prorrogar a actual OCM por mais duas campanhas na medida em que ainda não é possível ter um conhecimento completo do sector. No entanto, dever-se-ão corrigir certos mecanismos, como a armazenagem privada, que se revelaram pouco eficazes em épocas de baixa dos preços de mercado.

4.3. A proposta da Comissão referente ao aumento da informação ao consumidor sobre os azeites oferecidos no mercado e a possibilidade de alteração de algumas denominações, no âmbito de uma estratégia de qualidade para estes azeites, merece o apoio do CES. Estas orientações deveriam ser abordadas a breve prazo, sem que fosse necessário esperar mais duas campanhas para a sua aplicação.

4.4. O CES é favorável ao fomento da investigação no sector como meio de melhorar a qualidade dos azeites e aumentar as exportações.

4.5. O CES considera indispensável prosseguir e reforçar a política de promoção que a UE tem vindo a desenvolver para este sector, tanto ao nível da regulamentação dos mercados como para o aumento das exportações de azeite.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à protecção dos suínos em sistema de criação intensiva, tendo em conta particularmente o bem-estar das porcas criadas em vários graus de confinamento e em grupo» e
- a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 91/630/CEE do Conselho relativa às normas mínimas de protecção de suínos»

(2001/C 221/11)

Em 29 de Janeiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação e a proposta supramencionadas.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 11 de Maio de 2001, sendo relator Staffan Nilsson.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 31 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 73 votos a favor e 2 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A Directiva 91/630/CEE do Conselho estabelece normas mínimas de protecção de suínos que é uma questão da competência comunitária. Nos termos do seu artigo 6.º, o mais tardar em 1 de Outubro de 1997, a Comissão apresentaria ao Conselho um relatório abordando particularmente as normas de bem-estar destes animais. Este relatório foi elaborado pelo Comité Científico Veterinário e serviu de base à presente Comunicação e à alteração da legislação actualmente em vigor agora proposta pela Comissão na Comunicação e na Proposta de Directiva⁽¹⁾.

1.2. O artigo 5.º da Directiva do Conselho 91/630/CEE diz respeito à possibilidade de alterar as normas estipuladas no anexo através de um procedimento que permite à Comissão propor-lhe alterações sem consultar as instituições europeias. Segundo a directiva, este procedimento permite ter em conta os progressos científicos mais prontamente. O anexo contém uma série de normas mínimas aplicáveis à suinicultura.

1.2.1. O exposto levou a Comissão a avançar agora com uma proposta de alteração à Directiva 91/630/CEE. Ao mesmo tempo, está a preparar uma proposta de alteração ao anexo da directiva que será apresentada, para parecer, ao Comité Científico Veterinário. Esta segunda proposta poderá ser posteriormente adoptada directamente pela Comissão se for, na sua essência, consentânea com o parecer do Comité Científico Veterinário.

1.2.2. Nos últimos anos, tem vindo a intensificar-se na UE o debate sobre o bem-estar dos animais. Assim sendo, o CES congratula-se com a comunicação da Comissão e a proposta de alteração da directiva em vigor. O CES não pode, porém, deixar de criticar que a proposta de alteração ao anexo não seja enviada às instituições da UE para consulta, como é habitual no processo legislativo.

1.3. A agricultura europeia está a passar por uma crise muito grave, em virtude da febre aftosa que é uma doença extremamente contagiosa para os animais. Recentemente, a agricultura foi abalada por outras crises, como a da BSE e a das dioxinas nos alimentos para animais. Perante esta situação, é natural que os consumidores comecem a pôr em causa a segurança dos produtos alimentares. É, pois, absolutamente crucial recuperar e aumentar a sua confiança nos métodos europeus de produção agrícola. O CES defendeu vigorosamente, em vários pareceres, esta orientação. O bem-estar dos suínos deve ser visto como sua parte integrante.

1.4. Na suinicultura da UE é incipiente a regulação do mercado. A organização comum de mercado de suínos é muito liberal e comporta apenas duas medidas de apoio ao mercado, isto é, subsídios à exportação e ajudas para armazenagem privada.

1.4.1. Isto significa que os suinicultores têm que suportar as flutuações de preços. Em 1998 e 1999, os preços atingiram níveis excepcionalmente baixos. A crise atingiu proporções inimagináveis com uma queda dos preços no produtor de 27 %, em 1998, e de 6 %, em 1999. Os preços baixaram a níveis inferiores aos custos de produção.

1.4.2. A Comissão, no intuito de reduzir o impacto de futuras flutuações cambiais, propôs, em 1999, que os Estados-Membros criassem fundos de regulação, em que os suinicultores poderiam participar numa base voluntária⁽²⁾.

1.4.3. A criação de suínos é sensível às oscilações dos custos de produção, que poderão ser absorvidos pelo mercado, se os animais forem criados segundo métodos éticos e sustentáveis.

(1) COM(2001) 20 final.

(2) COM(2000) 193 final e CES 1009/2000, JO C 367 de 20.12.2000, p. 40.

1.5. Os consumidores têm o direito de exigir alimentos seguros e métodos de produção éticos adequados que permitam aos animais gozar de boa saúde e viver em contacto com a natureza e observem as normas de sanidade e de bem-estar.

2. A comunicação e a proposta da Comissão

2.1. A Comissão Europeia aprovou, em 1997, um relatório do Comité Científico Veterinário e o seu capítulo sobre a sanidade e o bem-estar dos animais, mais concretamente, sobre a criação intensiva de suínos, bem como várias propostas de alteração da legislação comunitária no atinente à protecção de suínos e ao melhoramento das suas condições de bem-estar.

2.2. A proposta em exame proíbe o confinamento das porcas prenhes a celas individuais durante a maior parte do período de gestação, que restringe a sua liberdade de movimentos. Estabelece igualmente normas destinadas a melhorar de um modo geral as condições de vida dos suínos, e especialmente dos leitões, estabelecendo normas referentes a espaços livres, superfícies de pavimento e sistemas de alimentação adequados. Foram ainda introduzidas novas regras sobre a formação dos criadores de suínos. Para além disto, a Comissão propõe ainda normas mais rigorosas no tocante aos níveis de ruído e de luz, acesso aos alimentos e materiais para foçar, idade mínima para o desmame dos leitões, bem como pavimentos com uma superfície que cumpra os requisitos mínimos.

2.3. A Comissão revela a existência de assimetrias consideráveis ao nível da produção nos Estados-Membros. Cinco Estados-Membros detêm 72 % da produção total de suínos. Os maiores produtores são:

- Alemanha (20,4 % do número total de porcas)⁽¹⁾,
- Espanha (19,8 %),
- França (11,6 %),
- Países Baixos (10,4 %),
- Dinamarca (9,9 %).

2.3.1. Por outro lado, há grandes variações na dimensão do efectivo. Enquanto nos Países Baixos 90 % do efectivo tem mais de 100 porcas, na Alemanha 40 % tem menos de 10. Na Itália, 80 % do efectivo compõe-se de menos de 10 porcas.

2.3.2. Verifica-se ainda, nalguns países, uma tendência de concentração da produção de suínos em determinadas áreas geográficas que patenteiam uma densidade pecuária mais elevada do que é considerado ecologicamente responsável (1,4 cabeças por hectare).

2.4. O relatório apresentado confirma ainda a asserção da Comunicação, segundo a qual as porcas prenhes são alojadas em celas individuais e 60 % não têm acesso a materiais para foçar.

2.5. As explorações já existentes beneficiarão de um período de transição de dez anos (até 2012) para efeitos de aplicação das propostas. No entanto, a partir de 1 de Janeiro de 2002, algumas medidas centrais aplicar-se-ão a todas as explorações recém-construídas, reconstruídas ou utilizadas pela primeira vez após essa data. Neste âmbito, previu-se uma derrogação para as explorações com menos de dez porcas, mas que não inclui o ponto referente aos requisitos de alimentação dos suínos.

2.6. O investimento em edifícios e instalações técnicas com vista à melhoria do bem-estar dos suínos é elegível para efeitos de apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA).

3. Observações na generalidade

3.1. O CES congratula-se com a comunicação e a proposta da Comissão e aprova, na generalidade, as suas linhas mestras e recomendações. Lamenta, contudo, que a Comissão tenha demorado tanto tempo a apresentar a sua proposta em reacção a um relatório do Comité Veterinário Científico que data de 1997. Tem igualmente a objectar que esta proposta se circunscreva às porcas prenhes e secas e não considere as porcas em lactação e em parição. O CES também não pode deixar de criticar que a proposta de alteração ao anexo não seja enviada, como habitualmente, às instituições da UE para consulta e fique apenas sujeita ao parecer do Comité Veterinário Permanente.

3.2. A produção de suínos na UE é dinâmica e competitiva. A UE é o maior exportador mundial, tendo exportado 1,5 milhões de toneladas para países terceiros, na sua maioria a preços correntes do mercado mundial. As importações são menos significativas e totalizam 65 000 toneladas. O sector é muito importante economicamente e representa cerca de 11 % do valor total da produção agrícola na UE.

3.3. Os criadores de suínos são, porém, obrigados a adaptar-se aos preços do mercado mundial, o que tem contribuído significativamente para o agravamento das suas condições económicas nos últimos dois anos.

⁽¹⁾ Eurostat 1999.

3.4. Os suínos são animais sociais. O relatório científico faz uma análise exaustiva dos conhecimentos adquiridos e dos estudos científicos no atinente ao seu bem-estar. Todos eles mostram os efeitos causados pelo não respeito das suas necessidades fisiológicas e comportamentais. Quando se tem de ponderar as necessidades ao nível de comportamento, da saúde, do ambiente e da economia, podem surgir conflitos de objectivos. Por outro lado, a racionalização das estruturas e a evolução tecnológica ocorrem a um ritmo vertiginoso. Para torná-las compatíveis com as exigências colocadas por uma pecuária respeitadora dos princípios éticos, é necessário estabelecer critérios mínimos comuns.

3.5. Na criação de suínos, as necessidades variam consoante a fase do ciclo de vida em que os animais se encontram. O termo «porcas» designa aquelas que já pariram. As «porcas prenhes e secas» são aquelas cujos leitões já foram desmamados e que estão novamente prenhes e prestes a parir. As «marrãs» são as porcas prenhes e prestes a parir pela primeira vez. Os suínos são muitas vezes criados para «engorda». Cada uma destas fases requer cuidados especiais para satisfazer as necessidades dos animais.

3.6. A legislação em matéria de protecção de suínos também varia bastante de um Estado-Membro para outro, sendo, nalguns países, bastante mais rigorosa do que noutros. Por outro lado, o sector retalhista introduziu normas de comercialização que terão um impacto directo no mercado e na alimentação e ainda nos processos de produção de carne de suíno.

3.7. O relatório em que a Comissão alicerça a sua posição também demonstra que subsistem deficiências no que respeita ao alojamento dos animais e que as normas de protecção dos animais necessitam de ser mais estritas. O relatório faz 88 recomendações de vária ordem, a maioria das quais foi acatada pela Comissão.

3.8. Mas há um caso em que a Comissão se afasta sensivelmente do relatório ao não seguir a recomendação de aumentar o espaço livre por suíno de engorda. O relatório propõe, com efeito, o aumento dos requisitos mínimos estabelecidos para esta superfície. Aqui a Comissão prefere esperar pelo próximo relatório, previsto para daqui a oito anos. Trata-se de uma questão essencial para a protecção dos animais, mas também para obter a confiança dos consumidores na produção. Se os animais forem obrigados a ficar num espaço exíguo, há o risco de caudofagia só possível de combater com o corte parcial da cauda. O aumento do espaço mínimo por suíno pode ser, pois, uma bom ponto de partida para reduzir este tipo de mutilação. É preciso, contudo, conceder aos produtores um período de transição que lhes permita adaptar-se à nova situação, aliás, como sucede com outras alterações à directiva propostas. Em especial, seria de debater a hipótese de prever mais espaço para os suínos de engorda nas novas explorações.

3.9. O CES aprova inteiramente a proibição definitiva do confinamento de porcas prenhes, que as obrigam a permanecer numa posição fixa sem possibilidade de se movimentarem. No entanto, tal não se aplica quando existam razões médicas temporárias, por exemplo, o que também se justifica na óptica da protecção dos animais, mas estes deverão também neste caso dispor de espaço suficiente para se movimentarem.

3.10. A Comissão dá conhecimento das estimativas económicas que o relatório apresenta em função das suas propostas. Isto é louvável e de considerável importância, pois que os produtores já se debatem com flutuações entre preço e procura e margens de custos de produção muito pequenas. O CES gostaria, todavia, de dispor de análises mais incisivas e mais seguras dos custos adicionais para os produtores decorrentes das medidas propostas.

3.10.1. Contudo, as estimativas baseiam-se em ideias algo estranhas. Por exemplo, põem a hipótese de os consumidores não estarem dispostos a pagar o bem-estar animal quando as importações de países terceiros com normas menos exigentes não possam ser limitadas.

3.10.2. As actividades produtivas só têm razão de ser quando os lucros cobrem os custos. Se os custos de produção aumentam devido ao cumprimento de uma regulamentação mais rigorosa, estes terão de ser cobertos pelos lucros, ou seja, pelos preços. Caso contrário, a produção não será viável nem sustentável. É contraproducente e ilógico pretender que os produtores europeus de suínos cumpram determinados requisitos e normas de protecção animal se os consumidores não estiverem dispostos a pagar por eles. Deve haver correspondência entre as normas intracomunitárias e as aplicáveis às importações.

3.10.3. Na opinião do CES, a questão do bem-estar animal deveria ser abordada e pleiteada nas negociações da OMC. Infelizmente, o relatório não menciona esta questão que se afigura complexa e de difícil tratamento. É, com efeito, de reear que os desideratos europeus no âmbito da protecção dos animais não encontrem eco nas negociações da OMC.

3.10.4. Por outro lado, as normas destinadas a melhorar o bem-estar animal podem ter reflexos positivos também no nível financeiro, pois os animais quando se sentem bem crescem melhor e mais depressa. Contudo, vista na globalidade, a proposta da Comissão representa para os suinicultores um aumento do investimento e dos custos de manutenção.

3.11. O CES deseja ainda colocar objecções ao facto de a comunicação da Comissão falar do bem-estar dos suínos nos «sistemas de criação intensiva». Em termos gerais, poderá

significar que se trata de grandes efectivos, mas tal não se afigura inteiramente lógico. A intensidade nem sempre está ligada à dimensão. É possível que grandes efectivos de suínos se encontrem sob a responsabilidade de criadores que possuem formação profissional adequada e que os animais sejam bem tratados, ainda que não tenha de ser sempre assim. O mais lógico seria que a comunicação e a proposta de directiva abrangessem no seu âmbito todos os suínos, independentemente do sistema de produção utilizado.

3.12. O relatório científico assinala ainda que a saúde dos animais se relaciona estreitamente com o seu tratamento condigno e o seu bem-estar. As doenças infecciosas colocam problemas do ponto de vista da protecção dos animais. Muitas das doenças têm, frequentemente, origens diversas. Na opinião do CES, urge insistir na importância de referir expressamente a prevenção sanitária, já que, para ter animais saudáveis e eliminar ou reduzir o risco de surtos epidémicos, é preciso tratá-los bem e gerir da melhor forma o ambiente em que são criados. Estas medidas tornarão também supérflua a utilização preventiva de antibióticos. A ausência de doenças é essencial não só como parte integrante da protecção dos animais, mas também como factor decisivo de uma produção rentável.

3.13. No anexo à Directiva 91/630/CEE em vigor, a Comissão tenciona, conforme referimos atrás, apresentar propostas de alteração sem o habitual procedimento de consulta. Neste anexo são enumerados requisitos detalhados relativos às mutilações dos suínos ou proibição de certas mutilações, p.ex. corte parcial dos dentes, castração, etc. Actualmente, é permitida a colocação de argolas no focinho dos animais, quando é do conhecimento geral que foçar é um dos comportamentos mais arreigados nos suínos. No relatório científico, está bem explícito que a colocação de argolas no focinho dos suínos é contrária à protecção dos animais, sobretudo quando os animais estão rodeados de estímulos que lhes aumenta a necessidade de foçar. Na Directiva 98/58/CE relativa à protecção dos animais, a Comissão dá o seu aval aos cinco princípios de liberdade, o que implica, designadamente, que não se pode limitar a liberdade de movimentos dos animais e provocar-lhes assim sofrimento desnecessário. O CES é, por esse motivo, a favor da proibição total da colocação de argolas no focinho dos leitões, pelo facto de esta operação ferir o espírito da directiva e os animais ficarem muito tempo numa situação que os inibe directamente do seu comportamento normal.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 1.º, que altera o artigo 3.º, n.º 2 da Directiva 91/630/CEE

4.1.1. O CES aprova inteiramente a proposta de proibição total do confinamento das porcas e marrãs aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2002. O CES constata, por outro lado, que as porcas em parição e lactação não são abrangidas pela proposta de directiva.

4.1.2. O artigo 1.º estabelece implicitamente um período de transição para as explorações já existentes até ao ano 2012, no que respeita aos requisitos de dimensão dos compartimentos destinados às porcas mantidas em grupo e aos sistemas de alimentação que proporcionam uma quantidade de alimentos suficiente. Mesmo que este período de transição pareça longo, o CES concorda com o mesmo, pois estas medidas implicam um trabalho de reestruturação das explorações e, portanto, despesas elevadas e dificuldades de ordem prática para muitos produtores individuais. O CES também concorda com o facto de esta legislação ser aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2002 às explorações recém-construídas, reconstruídas ou utilizadas pela primeira vez.

4.1.3. O artigo 1.º estabelece ainda que os requisitos respeitantes ao aumento dos espaços não são aplicáveis às explorações com menos de dez porcas prenhes e secas. O CES defende que se adite uma derrogação para efectivos menores. Como, porém, a proposta refere «porcas prenhes e secas», continua-se sem saber como esta disposição será aplicada nas explorações. As estatísticas sobre o número de suínos por exploração agrícola estão bastante desactualizadas e verifica-se uma tendência crescente para as unidades de grandes dimensões. No entanto, se tomarmos por referência as estatísticas constantes do relatório científico, 73 % das explorações nos 15 Estados-Membros têm entre 1 e 9 suínos. Se, como parece razoável inferir, o mesmo se aplicar a porcas prenhes e secas, então haverá um grande número de suínos excluído do âmbito de aplicação das normas melhoradas de protecção animal. E isto não é desejável. Não há uma relação automática entre mau alojamento/protecção animal e efectivos numerosos. O CES exorta, portanto, a Comissão a especificar exactamente a derrogação. Uma possibilidade seria restringi-la a explorações com um mínimo de dez porcas. Outra seria que as normas estabelecidas abrangessem todos os animais independentemente da dimensão dos efectivos.

4.1.4. O CES aplaude o facto de as disposições propostas preverem o fornecimento a todas as porcas de materiais de manipulação e alimentos que satisfazem a sua necessidade de mastigação.

4.2. Artigo 1.º — aditamento de um novo artigo 5.º — A à Directiva 91/630/CEE

4.2.1. A Comissão propõe novas exigências ao nível de instruções e orientações e cursos de formação adequados para os responsáveis pelos animais. O CES aprova esta medida, mas entende que deve ter-se em consideração o facto de já haver suinicultores com formação adequada. Assim sendo, as novas normas em matéria de formação deverão ser pertinentes e terem como ponto de partida as qualificações existentes nas explorações.

4.2.2. Da perspectiva dos trabalhadores, é importante possuir informação e formação apropriadas e ter acesso a formação contínua em matéria de tratamento e bem-estar animal. Conviria incluir também os aspectos referentes à segurança, visto ocorrerem nas explorações muitos acidentes graves que estão relacionados, nomeadamente, com o tratamento e o transporte dos animais.

4.2.3. Deve ter-se ainda em consideração os diferentes sistemas de certificação e os progressos realizados nesta área. A necessidade de formação adequada deverá ainda ser prevista pelas normas nacionais sobre a matéria.

4.3. Artigo 1.º — substituição do artigo 6.º da Directiva 91/630/CEE

4.3.1. Neste artigo, a Comissão estabelece que a Comissão apresentará ao Conselho um relatório, elaborado com base num parecer do Comité Científico da Saúde e Bem-Estar dos Animais, o mais tardar em 1 de Janeiro de 2008. O relatório incluirá:

- os efeitos da densidade pecuária de vários sistemas de criação no bem-estar dos suínos;
- os progressos alcançados nos sistemas de estabulação de porcas prenhes;
- a determinação das necessidades de espaço de varrascos reprodutores adultos;
- os sistemas em que há liberdade de movimentos das porcas na área de cobrição e das porcas em parição;
- o desenvolvimento de técnicas que diminuam a necessidade do recurso à castração cirúrgica;
- as atitudes e o comportamento dos consumidores em relação à carne de suíno caso não haja melhoria do bem-estar dos animais.

4.3.2. Tendo em conta que o período de transição vai até 2012, o prazo de 2008 afigura-se adequado. Este prazo pode parecer um tanto prolongado, mas o CES lembra que as alterações se aplicam a um grande número de explorações que precisam de tempo para se adaptarem às novas condições. O investimento necessário irá ser feito num sector que tem margens de lucro muito pequenas. Conforme se disse acima, a situação económica dos produtores é bastante precária.

4.3.3. Todavia, não é de excluir que as necessidades do mercado determinadas pelos consumidores e pelo comércio grossista e retalhista acelerem o processo de mudança, ao colocar a exigência de melhor protecção dos animais como condição para o acesso ao mercado.

4.4. Artigo 2.º

O artigo 2.º da proposta refere-se à transposição da directiva para as legislações nacionais. O CES já por diversas vezes manifestou a sua preocupação no que respeita aos níveis de aplicação da legislação (vide parecer sobre as lamas de depuração na agricultura)⁽¹⁾.

4.5. O CES exorta a Comissão a reexaminar a Directiva 92/102/CEE relativa à identificação e ao registo de animais, sobretudo no atinente aos suínos. A aplicação desta directiva tem sido muito fraca e a nova situação do mercado exige a sua actualização.

4.6. O CES coloca igualmente reservas ao controlo realizado nos Estados-Membros no que se refere à aplicação das disposições da Directiva do Conselho 91/630/CEE. Até ao momento, apenas foram comunicadas oito inspecções e estas não abrangem todos os Estados-Membros, facto este que debilita o sistema de controlo da UE.

4.7. Artigo 6.º

O mais tardar em 1 de Janeiro de 2008, a Comissão apresentará ao Conselho um relatório, elaborado com base num parecer do Comité Científico da Saúde e Bem-Estar dos Animais. O CES entende que este relatório, assimilado na proposta da Comissão, também abrangesse as consequências técnicas e económicas da aplicação das recomendações. Além disso, seria útil um estudo de mercado que permitisse analisar se o mercado pode arcar com os custos adicionais resultantes das novas medidas relativas ao bem-estar dos animais.

5. Conclusões

5.1. Embora saudando e apoiando a proposta da Comissão, o CES critica a sua demora, bem como o facto de o anexo da directiva não ter sido objecto de consulta. Como as propostas de alteração da Directiva 91/630/CEE poderiam dar origem a uma perda de competitividade na produção de carne de suíno ao nível europeu, caberá sempre às instâncias comunitárias — o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social — pronunciar-se sobre as propostas apresentadas pela Comissão.

5.2. O CES lamenta que a proposta não aflore a questão do estabelecimento de um espaço livre mínimo na criação de suínos de engorda.

⁽¹⁾ CES 1199/2000, JO C 14 de 16.1.2001, p. 141.

5.3. O CES concorda com a proposta de proibir o confinamento de porcas e varrascos e a fixação das porcas.

5.4. O CES pede uma análise mais acurada e mais fiável dos custos da proposta e considera que é imprescindível que os consumidores estejam dispostos a pagar pelas maiores exigências colocadas à protecção dos animais e que estas sejam igualmente aplicáveis às importações dos países terceiros.

5.5. No contexto internacional, as condições de produção e de criação diferem muito de uma região do mundo para a outra. Importa, por conseguinte, procurar que haja coerência entre as disposições em matéria de produção e de importação e ter em conta estas preocupações ao nível internacional no âmbito da OMC.

5.6. O CES é favorável à cobertura pela proposta de todos os animais, independentemente do sistema de criação utilizado.

5.7. O CES dá o seu aval à ideia de exigir que os responsáveis pelos animais recebam instruções e orientações, mas realça a necessidade de tomar como ponto de partida as competências de que já dispõem. Também se deverá ter em linha de conta os aspectos da segurança e os riscos de acidente.

5.8. O CES chama, por último, a atenção para o grau de controlo e as lacunas na aplicação da directiva.

5.9. O CES assinala que o próximo relatório de 2008 também conterá análises económicas e estudos de mercado que examinarão o impacto no mercado das novas regras.

Bruxelas, 31 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente 2001-2010»

(2001/C 221/12)

Em 21 de Fevereiro de 2001, em conformidade com o artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Maio de 2001. Foi relator P. Braghin.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 115 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O 6.º Programa em matéria de Ambiente «Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha», pretende estabelecer os objectivos gerais e as acções prioritárias da futura política ambiental da UE. Resulta de uma consulta realizada pela Comissão em Novembro de 1999 no quadro da avaliação global do 5.º Programa de Acção em matéria de Ambiente («Ambiente na Europa: Que orientações para o futuro?») e do relatório da Agência Europeia do Ambiente sobre o estado do ambiente («O ambiente na União Europeia no limiar do Século XXI») que deu origem a uma série de seminários e de consultas. O Comité participou activamente nesta fase preliminar elaborando um parecer crítico⁽¹⁾ que foi debatido num seminário em que estiveram presentes numerosos peritos universitários e que foi devidamente comentado pelos serviços da Comissão⁽²⁾.

1.2. Um uso racional dos recursos naturais do planeta e a protecção do ecossistema mundial são premissas essenciais para um desenvolvimento sustentável; por este motivo, no novo programa são identificados os aspectos ambientais que devem ser resolvidos para se conseguir um desenvolvimento sustentável, na medida em continua a subsistir uma série de problemas. Dos principais problemas citados, há que destacar a alteração climática, a perda de biodiversidade e habitats naturais, a erosão e a degradação do solo, o crescente volume de resíduos, a acumulação de produtos químicos no ambiente, a poluição sonora e algumas poluições atmosféricas e hídricas.

1.3. Um desenvolvimento sustentável não significa unicamente um ambiente mais limpo, mas também a necessidade de ter em conta as possíveis repercussões socioeconómicas

para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos da UE em sentido geral. Por outro lado, exige que a Comunidade reforme o seu actual sistema de governação, de modo a que se consigam conciliar não somente os objectivos socioeconómicos e os ambientais, como também as diversas vias para os alcançar⁽³⁾.

1.4. O novo programa pretende definir os objectivos e as metas que se devem perseguir, descreve como se tenciona para tal utilizar os instrumentos da política comunitária em matéria de ambiente, e indica quais são as intervenções necessárias noutras áreas políticas. Em particular, sublinha a exigência de continuar a integrar os aspectos ambientais em políticas como o transporte, a energia e a agricultura, bem como a importância do ordenamento do território e das intervenções a nível regional e local para o fomento do desenvolvimento sustentável.

1.5. Da avaliação global emerge um quadro variado da eficácia da política comunitária em matéria de ambiente, que denunciava as lacunas na aplicação das directivas comunitárias em matéria de ambiente por parte dos Estados-Membros, bem como a falta de responsabilização das partes interessadas relativamente às directivas ambientais. No novo programa insiste-se em particular em dois aspectos: melhorar a aplicação da legislação ambiental e criar modelos de produção e consumo sustentáveis mediante a participação e o fomento da inovação das empresas, bem como uma informação mais ampla dos cidadãos baseada em dados científicos.

1.6. As áreas prioritárias de acção identificadas e definidas pela Comissão como áreas mais problemáticas são:

— alteração climática: o objectivo é estabilizar a concentração atmosférica de gases com efeito de estufa num

⁽¹⁾ JO C 204 de 18.7.2000.

⁽²⁾ Ver a publicação CES 2001-002 (disponível em francês, inglês e alemão), em que se referem as observações da Comissão relativas às recomendações do CES.

⁽³⁾ Sobre estes temas (sustentabilidade e governação), o Comité está a elaborar pareceres específicos. JO C 123 de 25.4.2001.

nível que não cause variações não naturais no clima da Terra mediante uma abordagem de tipo global e graças a uma forte cooperação internacional;

- natureza e biodiversidade: o objectivo é proteger e restabelecer o funcionamento dos sistemas naturais e pôr fim à perda da biodiversidade na União Europeia e no mundo; proteger os solos da erosão e da poluição;
- ambiente e saúde: o objectivo é atingir uma qualidade ambiental em que os níveis de contaminantes de origem humana, incluindo os diferentes tipos de radiações, não produzam efeitos significativos nem apresentem riscos para a saúde das pessoas;
- utilização sustentável dos recursos naturais e gestão dos resíduos: o objectivo é garantir que o consumo dos recursos renováveis e não-renováveis não ultrapasse a capacidade do ambiente e conseguir dissociar o nível de utilização dos recursos do crescimento económico, melhorando significativamente a eficiência da utilização dos recursos, tornando a economia menos materialista e evitando a produção de resíduos.

1.7. Assim, a abordagem estratégica pretende superar uma abordagem exclusivamente normativa para induzir as alterações necessárias nos nossos modelos de produção e de consumo, para além de estimular comportamentos coerentes por parte dos responsáveis pelas políticas ambientais e sectores conexos. O programa propõe cinco estratégias prioritárias que poderão ajudar na prossecução dos objectivos ambientais:

- melhorar a aplicação da legislação vigente em matéria de ambiente;
- integrar as preocupações ambientais nas demais políticas;
- encorajar uma colaboração mais forte com o mercado, envolvendo tanto as empresas como os consumidores;
- responsabilizar os cidadãos na qualidade de particulares e ajudá-los a alterar os seus comportamentos;
- aperfeiçoar o ordenamento e gestão do território.

1.8. A aplicação do 6.º Programa será efectuada no contexto de uma UE alargada, em que os países candidatos se deverão esforçar por aplicar a legislação comunitária em matéria de ambiente, com a ajuda de programas de financiamento comunitário; as sucessivas medidas que se venham a adoptar deverão ter em conta esta perspectiva mais lata. A nível internacional, será indispensável que a problemática ambiental se integre perfeitamente e de forma adequada em todos os aspectos das relações externas da Comunidade.

1.9. Um capítulo do resumo introdutório ao programa é intitulado «Estabelecimento de políticas com base na participação e em conhecimentos sólidos». Neste capítulo, o êxito da política comunitária em matéria de ambiente está vinculado a uma regulamentação destinada a incentivar as empresas a inovarem em forma rentável, tanto em termos de mercado como de ambiente; a um diálogo amplo sustentado por avaliações científicas e económicas sólidas baseadas em informações e dados sobre o estado do ambiente, as pressões e as causas dos problemas ambientais; ao papel da investigação para ajudar a compreender a natureza das nossas interações com o ambiente e as suas implicações; a um processo de avaliação sistemática, a fim de melhorar a futura formulação e aplicação de políticas. Sublinha-se ainda a importância do diálogo entre autoridades públicas a todos os níveis, os agentes socioeconómicos e as associações para a protecção do ambiente e dos consumidores.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão e concorda com os principais pontos abordados, a saber:

- a importância concedida às preocupações ambientais como parte integrante da estratégia em favor do desenvolvimento sustentável;
- a conveniência de que a política ambiental realmente forme parte integrante de todas as políticas comunitárias que têm um impacte directo ou indirecto sobre o ambiente;
- a urgência de um ordenamento e gestão do território mais ecológicos;
- a necessidade de um cumprimento mais rigoroso das normas ambientais por parte dos Estados-Membros e das autoridades regionais e locais;
- a conveniência de fazer participar o mundo empresarial e colaborar com ele, de influir nas escolhas dos consumidores em favor de produtos e comportamentos mais ecológicos, numa perspectiva mais sistemática e de longo prazo.

2.2. O Programa de Acção em matéria de Ambiente, na abordagem adoptada pela Comissão, limita-se a estabelecer objectivos gerais em vez de objectivos quantificados e, para cada um dos quatro domínios prioritários, a resumir os problemas, definir os objectivos e enumerar as acções prioritárias que se devem empreender. É necessário evitar o risco de que muitas das acções indicadas se fiquem simplesmente por boas intenções e que, na prática, sejam travadas por inércias,

carências técnicas e resistências políticas, mediante a definição dos prazos de realização dos objectivos identificados, as modalidades práticas com as quais se tentará alcançá-los, a interrelação/sinergia entre as diversas acções, bem como as modalidades de interacção e de coordenação entre as autoridades comunitárias, nacionais, regionais e locais.

2.3. O Comité apoia o objectivo de uma integração mais completa da protecção ambiental com as demais políticas comunitárias e reconhece o esforço recente de elaborar uma estratégia de desenvolvimento sustentável, que permita a verificação periódica dos resultados obtidos a nível global; insta a que tal integração seja considerada prioritária a todos os níveis institucionais, dada a persistência de algumas lacunas e incoerências, apesar dos esforços efectuados, e que em cada política sectorial se persevere no exercício de elaboração de indicadores e de acompanhamento dos resultados lançado pela Cimeira de Cardiff.

2.4. O diálogo entabulado com todos os grupos interessados, que na fase preparatória do programa tem sido muito frutífero, apoiado por uma sólida análise científica, económica e social baseada em informações e dados relativos ao estado do ambiente e às pressões e às causas dos problemas ambientais, deve converter-se não só em método de trabalho para uma elaboração minuciosa das normas realizáveis previstas, como também numa oportunidade para comprovar a aplicação das diversas acções por parte dos responsáveis, quer se trate da Comunidade, autoridades nacionais ou locais, sectores económicos ou representantes da sociedade civil organizada. O Comité lamenta que não se tenha preparado um quadro de indicadores de todas as medidas previstas e tempos de realização, nem uma primeira série de indicadores que já se podem ter em observação, tendo em conta a avaliação do 5.º Programa. O Comité propõe que os relatórios anuais sobre os principais indicadores ambientais sejam incluídos na informação relativa ao estado em que se encontram as iniciativas previstas, para avaliar de forma mais adequada a sua eficácia.

2.5. O Comité partilha a urgência de melhorar a aplicação das normas vigentes e aprova o propósito da Comissão de intervir com mais firmeza relativamente aos incumprimentos. Sobre os temas da aplicação e dos instrumentos de controlo e vigilância o Comité já se pronunciou em concreto⁽¹⁾ e acolhe favoravelmente as recentes iniciativas da Comissão de admoestar os Estados-Membros incumpridores. O Comité mostrou-se especialmente interessado pela proposta relativa à harmonização das disposições em matéria de delitos contra o ambiente⁽²⁾, sobre a qual se pronunciará num parecer específico. Não obstante, para além das sanções em caso de violação ou incumprimento, considera também necessário adoptar um

conjunto coerente de estímulos ao cumprimento, à divulgação das melhores práticas, à transferência de tecnologias ecológicas (que se deveria estimular de todas as formas possíveis, entesourando também a experiência adquirida nos programas de investigação comunitária) e a sistemas de identificação e recompensa pela boa prestação ambiental das empresas mas, também, das autoridades locais.

2.6. Ulteriormente, deverão aplicar-se as normas vigentes para a atribuição de um rótulo ecológico aos produtos e para a aprovação de sistemas de gestão e auditoria (EMAS)⁽³⁾ às empresas. Não obstante, o Comité considera que essa medida não é suficiente para incentivar um respeito pela ecologia mais generalizado e global. Deve efectuar-se um esforço criativo adicional para que se criem as condições para que os mecanismos de mercado possam reconhecer o valor acrescentado da ecologia e para que as autoridades públicas simplifiquem o contexto administrativo, desenvolvam uma política «verde» para os seus fornecimentos e fomentem a concepção de produtos mais ecológicos, prevendo novas formas de assistência, em particular para as PME. O Comité examinará estes temas concretos no contexto do parecer sobre o «Libro Verde sobre a Política Integrada de Produtos», em curso de elaboração.

2.7. O Comité partilha a afirmação da Comissão de que os subsídios não devem favorecer, nem sequer indirectamente, práticas anti-ecológicas, mas sim o desenvolvimento de produtos e processos de concepção e de produção mais respeitadores do ambiente e que se devem orientar as actividades do sector financeiro para tal fim. Não obstante, considera muito incompletas as propostas de acção na matéria, e insta a Comissão a que estude de forma mais aprofundada as possíveis modalidades de aplicação, em concertação com os agentes interessados, e defina instrumentos que favoreçam e recompensem a inovação e a transferência tecnológica de produtos e processos de produção mais ecológicos, tanto no âmbito da «política integrada dos produtos», como no âmbito das normas verticais.

2.8. O Comité aprova a abordagem estratégica de favorecer a participação de todas as partes sociais interessadas na consecução dos objectivos ambientais, em particular mediante programas educativos e formativos, incluindo a formação contínua nas empresas e nas associações de classe. Todavia, a Comunidade não se pode limitar a essa constatação e pensar que a simples divulgação da informação é suficiente, mas deveria participar activamente neste processo, caso contrário corre-se o risco de ter uma Europa ainda mais fragmentada sob este ponto de vista, conforme a diferente sensibilidade ambiental dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ Ver os pareceres no JO C 206 de 7.7.1997 e no JO C 138 de 18.5.1999.

⁽²⁾ Proposta de directiva do PE e do Conselho relativa à protecção do ambiente através do direito penal (COM(2001) 139 final).

⁽³⁾ Ver parecer do CES, JO C 209 de 22.7.1999; regulamento in JO L 114 de 24.4.2001.

2.9. O ordenamento e a gestão do território constituem sem dúvida um recurso estratégico que, no entanto, necessita de uma abordagem mais global, que vá do desenvolvimento urbano à rede de transportes, dos costumes sociais (o desporto, o tempo livre, etc.) às actividades que têm impacto directo como a construção, a agricultura e o turismo. O Comité concorda com a proposta de lançar um programa específico destinado a fomentar as boas práticas urbanísticas e o desenvolvimento das cidades sustentáveis, mas reserva-se o direito de efectuar a sua própria avaliação sobre a adequação do instrumento, quando a proposta estiver operacional.

2.10. O Comité já se manifestou amplamente sobre a alteração climática e considera excessivamente genéricas as indicações de objectivos e metas propostas. Em particular, sugere que se preste mais atenção aos sectores mais afectados pelo problema das emissões por volume (energia eléctrica) ou pelo aumento previsto (transportes, serviços), e onde são menores as garantias de alcançar os resultados devido à insuficiência dos mecanismos de regulação, mediante medidas específicas que se deveriam propor urgentemente para estender os seus efeitos por um período maior. Por outro lado, considera que se deveriam favorecer abordagens inovadoras sobre a poupança energética, a todos os níveis e em todos os sectores, nomeadamente no âmbito do 6.º Programa-Quadro de Investição, actualmente em fase de elaboração.

2.11. A utilização de impostos sobre a energia, que se pode apoiar como princípio, deve avaliar-se atentamente no que se refere às repercussões sobre o ambiente, a eficácia económica e o funcionamento do mercado único (também tendo em consideração os relevantes intercâmbios intercomunitários que implicariam uma harmonização das respectivas políticas fiscais) e a competitividade da indústria europeia, dado que possíveis divergências entre Estados-Membros ou com respeito a outras regiões do mundo, poderiam criar graves distorções da concorrência e do desenvolvimento. Por outro lado, as receitas dos impostos e de outros instrumentos de imposição devem destinar-se à melhoria ambiental, fomentando a poupança energética e o recurso a energias limpas.

2.12. O Comité concorda com o princípio da protecção da natureza e da diversidade biológica, lamentando todavia o carácter genérico das acções propostas (salvo a ampliação da rede Natura 2000) e o facto de não terem sido tomadas em consideração as sugestões formuladas em anteriores pareceres, em particular no que se refere à avaliação do 5.º Programa de Acção em matéria de Ambiente e no parecer de iniciativa sobre a estratégia florestal⁽¹⁾. Por outro lado, reserva-se o direito a intervir de maneira mais específica sobre as normas de aplicação desta política de protecção. O Comité está a elaborar um parecer de iniciativa sobre a «A natureza e a sua

protecção na Europa», onde se dedica amplo espaço ao tema da integração entre agricultura e protecção dos recursos naturais, invertendo a lógica puramente quantitativa da PAC e encorajando a cooperação com os agricultores, ambientalistas, consumidores e turistas para iniciar um ciclo virtuoso de protecção dos recursos.

2.13. O Comité congratula-se com a importância dada à problemática do ambiente e da saúde e partilha as preocupações manifestadas pela Comissão como, de resto, já tinha afirmado em numerosos pareceres na matéria. Considera fundamental proceder à identificação dos riscos que apresenta qualquer tipo ou grupo de contaminantes para a saúde humana, assentando numa sólida base científica, em particular no que se refere aos grupos específicos da população e aos efeitos a longo prazo das substâncias que potencialmente apresentem riscos. Considera igualmente importante compreender os mecanismos da sua acção e as vias de penetração no corpo humano, com o fim de minimizar os níveis de exposição e avaliar em todos os casos a relação risco/benefício. O Comité também chama a atenção para os vínculos existentes entre saúde, segurança alimentar, qualidade de vida e ambiente, e sublinha as observações constantes do ponto 3.18 do seu parecer sobre legislação alimentar e a criação da Autoridade Alimentar Europeia quanto ao impacto da poluição na cadeia alimentar.

2.14. O Comité subscreve a maior ênfase dada à prevenção e à precaução, especialmente se se trata de fomentar e favorecer a substituição de substâncias perigosas por outras que apresentem risco menor. Recomenda a aplicação do princípio de precaução com ponderação e equilíbrio, fazendo referência ao documento da Comissão, ao parecer do CES e à resolução do Conselho de Nice que retomava uma série de pontos do parecer do CES⁽²⁾. Por outro lado, recomenda que se adopte essa abordagem procurando evitar distorções da concorrência internacional em favor de actividades económicas desenvolvidas em países menos sensíveis ao problema ambiental e, em particular, pede à Comissão que actue em todos os contextos internacionais para que essas mesmas normas ambientais passem a ser parâmetros normativos em todas as regiões do mundo.

2.15. O Comité aprova a abordagem da Comissão que consiste em avaliar, por etapas, as substâncias químicas produzidas em quantidades elevadas, bem como a necessidade de fomentar práticas que reduzam os níveis de pesticidas no ambiente com riscos ou impactes significativos para a saúde humana, recomendando a redução programada da sua utilização e o uso de técnicas de cultivo biológico e de Controlo Parasitológico Integrado (IPM). Por outro lado, manifesta o seu

(1) JO C 51 de 23.2.2000.

(2) JO C 268 de 19.9.2000.

desejo de que sejam rapidamente aperfeiçoadas a Convenção das Nações Unidas sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (POP) e a Convenção de Roterdão. Está a favor do desenvolvimento de um sistema único de ensaio, avaliação e gestão de riscos das substâncias químicas actuais e novas, produzidas ou importadas. Destaca também que, paralelamente, se deve desenvolver uma acção para reduzir os efeitos negativos relacionados com o uso de metais, minerais e hidrocarbonetos. O Comité pretende pronunciar-se mais concretamente sobre estes temas quando examinar o «Livro Branco — Estratégia para a futura política em matéria de substâncias químicas»⁽¹⁾, que constitui componente fundamental do programa.

2.16. O objectivo de conseguir que o consumo de recursos renováveis e não renováveis — e o impacto que tal implica — não ultrapasse a capacidade de encaixe do ambiente traduz-se numa abordagem de base assente principalmente na análise necessária para identificar os critérios para a definição das prioridades, bem como na identificação e realização de medidas estratégicas específicas destinadas a reduzir o consumo de tais recursos. As medidas propostas parecem excessivamente teóricas; o Comité considera surpreendente que a avaliação do programa anterior não tenha levado a propostas de intervenção mais focalizadas e mais bem definidas para transformar tais conceitos em actividades ou incentivos eficazes dentro de prazos razoáveis. O Comité tem para si que se devem avaliar atentamente todas as medidas, com vista a evitar distorções da concorrência e da competitividade das empresas, e que deve haver certo equilíbrio entre as intervenções a nível da oferta e da procura. Com efeito, numa economia de mercado, é principalmente o consumidor quem determina as características da oferta e, por este motivo, o Comité considera prioritárias a informação e as actividades destinadas a incitar os consumidores a eleger produtos e fornecedores mais respeitosos do ambiente.

2.17. O desafio de dissociar o consumo de recursos do crescimento económico melhorando sensivelmente a eficiência dos recursos, desenvolvendo uma economia menos materialista e prevenindo a produção de resíduos é aceitável, sob o ponto de vista teórico, mas parece débil sob o ponto de vista da abordagem concreta, em particular no que se refere à prevenção e às modalidades para favorecer uma abordagem centrada nos projectos que conduza, ao longo do ciclo de vida dos produtos, à redução dos resíduos e de qualquer forma de poluição ambiental.

2.18. O Comité sublinha a importância de verificar que os Estados-Membros aplicam a Directiva-quadro sobre a hierarquia em matéria de gestão dos resíduos e, em particular, de atribuir a devida importância à poupança de energia. Em qualquer caso, o Comité gostaria que a evidenciação das metas quantitativas pudesse dar um sinal de direcção correcto aos cidadãos europeus e às autoridades responsáveis.

2.19. O Comité constata que apenas se faz referência de forma marginal à poupança e à recuperação de energia, objectivo graças ao qual se podem obter notáveis resultados, tanto no âmbito da indústria como no âmbito doméstico, tanto na abordagem da gestão dos resíduos como no ordenamento territorial e urbano. Esse indicador deveria ser sempre tido em conta em todas as análises da eficácia dos custos e deveria ser examinado exaustivamente no âmbito da introdução de sistemas de recompensa a empresas pelo seu comportamento ambiental.

2.20. O Comité sublinha que o programa em apreço constitui uma componente essencial do desafio sobre a «sustentabilidade»⁽²⁾, em que o debate se centra na forma de combinar uma economia dinâmica com uma sociedade que ofereça oportunidades a todos, e sobre as modalidades práticas para permitir o crescimento económico evitando a deterioração ambiental.

2.21. Tanto a nível global, como local, tornou-se evidente que há que promover um crescimento equitativo e sustentável, respeitando o pacto com as futuras gerações em termos de preservação dos recursos. A União Europeia prepara-se deste modo para a Cimeira RIO + 10, que se realizará na África do Sul em 2002 e, ao mesmo tempo, reflecte acerca das suas políticas sectoriais indicando uma grelha de prioridades baseada na gravidade dos problemas ou, melhor ainda, das ameaças, a dimensão temporal e os riscos de irreversibilidade.

3. Recomendações finais

3.1. Deveria reforçar-se a abordagem estratégica sugerida na Comunicação, indicando os objetivos-chave em que se deve concentrar a actividade da própria Comissão, das demais autoridades responsáveis e das partes interessadas, bem como as medidas integradas que os poderiam tornar possíveis. O conjunto de acções propostas, apresentadas a granel, mais do que ordenadas por prioridades ou por ordem de realização, debilita involuntariamente o documento. Com o objectivo de superar esta deficiência, o Comité sugere:

- elaborar um quadro sinóptico das actividades, legislativas ou não, previstas para os quatro domínios prioritários, tendo por modelo o Anexo ao Livro Branco sobre segurança alimentar;
- apresentar num anexo separado, e de forma sistemática, os problemas surgidos no âmbito da gestão do 5.º Programa e os limites colocados à integração da política ambiental nas demais políticas comunitárias, bem como os problemas devidos à atitude das diferentes autoridades responsáveis;
- descrever os indicadores de resultados utilizáveis desde já ou a curto prazo, os organismos designados para a sua implementação e aplicação, os prazos de verificação e de avaliação e as acções propostas;

⁽¹⁾ COM(2001) 88 final.

⁽²⁾ JO C 123 de 25.4.2001.

- fixar os objectivos quantitativos a médio e longo prazo, quando for possível, ao menos para facilitar o debate sobre os objectivos realmente alcançáveis e as acções integradas que tornam possível a aproximação aos resultados previstos nos prazos programados;
- identificar objectivos que se devem alcançar a nível comunitário num calendário pré-definido e a sua articulação em objectivos nacionais, cuja realização deverá ser responsabilidade das autoridades locais;
- explicitar os mais elevados padrões de referência propostos, analisando os seus efeitos em termos de custo e a sua distribuição a cargo dos diversos sectores, bem como as consequências em termos de competitividade.

3.2. A participação contínua e sistemática das partes interessadas é uma condição essencial para a realização de qualquer objectivo ambiental. O Comité sublinha que essa participação se deve entender no sentido mais amplo, isto é, na medida em que afecta todos os responsáveis pela tomada de decisões desde o início até ao final do processo, bem como todas as formas e todos os instrumentos possíveis para a formação e a educação de autoridades, empresas, sindicatos, associações profissionais e de consumidores, bem como dos cidadãos envolvidos. É particularmente a interiorização da dimensão ambiental e o favorecer as acções de tutela ambiental que farão evoluir os comportamentos para modelos mais ecológicos. O Comité recomenda um maior apoio comunitário para a conclusão de acordos voluntários inclusive a nível local, no âmbito do previsto regulamento-quadro sobre acordos voluntários em matéria ambiental.

3.3. O desenvolvimento económico sustentável nos países candidatos, assente nas novas tecnologias limpas e numa melhor gestão ambiental, é de importância vital para preservar os aspectos ambientais positivos que neles existem, mais devido à modéstia do desenvolvimento que por opção consciente. A sensibilização dos cidadãos e das autoridades e o seu envolvimento sistemático para uma correcta reestruturação económica e para o ordenamento do desenvolvimento urbano e do sistema de transportes, frequentemente público, implica uma intervenção coerente, tanto para a total aplicação do acervo comunitário, como no plano dos financiamentos necessários. O Comité recomenda uma melhor clareza na identificação dos instrumentos necessários à superação da aparente incongruência entre o objectivo da divulgação de elevados padrões ambientais e a disponibilidade limitada dos recursos correspondentes aos custos da operação.

3.4. Recompensar os comportamentos mais correctos e melhores sob o ponto de vista ambiental, nomeadamente através de incentivos não económicos (com base no modelo do rótulo ecológico), representa um instrumento mais eficaz no plano global dos instrumentos de penalização, que implicam o risco de desviar o problema para outros lugares sem responder à exigência de uma protecção ambiental coerente numa visão mundial. O desenvolvimento de sistemas de produção, processos, tecnologias e produtos que tenham mais em conta a dimensão ambiental deveria ser considerado como uma inovação que mereceria ser valorizada e recompensada, pela aplicação de todos os mecanismos existentes em matéria de incentivo à inovação. A divulgação das boas práticas e a transferência das tecnologia limpas nos diversos sectores industriais deve converter-se num esforço coordenado e constante da Comunidade e dos Estados-Membros.

3.5. Os instrumentos de mercado como as «ecotaxas» e as reformas fiscais em matéria de ambiente deveriam ser mais aprofundadas para avaliar o efectivo benefício para o ambiente e responder à exigência de uma abordagem harmonizada a nível comunitário, sem provocar distorções da concorrência intercomunitária, nem penalizar a competitividade da indústria europeia. O Comité frisa energicamente a necessidade de que tais formas de imposição, como o seu nome indica, se destinem a fomentar produtos, tecnologias e métodos mais ecológicos e ou uma restauração ambiental.

3.6. Seria conveniente também conceder incentivos fiscais para fomentar a inovação tecnológica e desenvolver processos industriais mais respeitosos do ambiente, desde que não provoquem distorções de mercado. Com efeito, alcançar uma qualidade de vida melhor pode ter impacte também em termos de crescimento dos custos absorvidos pela indústria e ou pelas finanças públicas, e há que verificar que o processo não ocorra de forma não homogénea no interior da UE, e que não seja penalizante para o desenvolvimento europeu.

3.7. A Comissão deveria desenvolver esforços mais intensos e mais céleres para obter o consenso unânime dos Estados-Membros nesta matéria, avaliando mais a fundo as consequências socioeconómicas da utilização de tais instrumentos, de modo a convencer os Estados-Membros da sua oportunidade e utilidade. Por outro lado, deveria desempenhar um papel activo em contextos internacionais, em particular no que se refere à alteração climática, colocando-se como modelo e comprometendo-se a conseguir que outros Estados e outras instâncias internacionais adoptem (e não apenas as que se consagram ao ambiente) as normas mais severas vigentes, para garantir uma concorrência equitativa e o pleno respeito das exigências em matéria de protecção do ambiente em todas as regiões do globo.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas»

(2001/C 221/13)

Em 27 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, emitir um aditamento a parecer sobre o relatório supramencionado.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Maio de 2001, sendo relator J. M. de las Heras Cabañas.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 107 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Em 1996, efectuou-se uma profunda reforma da organização comum de mercado (OCM) do sector das frutas e produtos hortícolas. Ao aprovar a directiva, o Conselho decidiu que, quatro anos volvidos, se faria uma avaliação da aplicação das disposições do novo regime. Para cumprir aquela decisão, a Comissão apresentou ao Conselho, em Janeiro de 2001, um relatório sobre a aplicação da directiva.

1.2. Dois meses antes da apresentação do relatório, o Conselho aprovou, por razões de urgência, uma proposta da Comissão Europeia no sentido de alterar alguns aspectos parciais da OCM das frutas e produtos hortícolas, o regime de ajuda aos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas e o regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos. No seu parecer⁽¹⁾ de 19 de Outubro de 2000, o Comité pronunciou-se sobre esta proposta.

1.3. No parecer, o Comité solicitava que o relatório fosse acompanhado de propostas suplementares ou, pelo menos, de orientações sobre aspectos cruciais não abordados naquela altura e sugeria, nomeadamente, a análise dos seguintes aspectos:

- A necessidade de melhorar o conhecimento da produção e dos mercados, para o que muito contribuiria a criação de um observatório dos mercados.
- O aperfeiçoamento das normas de qualidade das frutas e produtos hortícolas e do seu controlo e fiscalização ao longo de toda a cadeia de comercialização.
- O desenvolvimento das organizações de produtores e a melhoria da sua eficácia. A necessidade de estimular as fusões de organizações de produtores e das suas associações.
- O funcionamento dos fundos e programas operacionais das organizações de produtores e seu carácter complementar das medidas de desenvolvimento rural. Aferição do grau de cumprimento dos objectivos no que se refere à melhoria da qualidade, respeito pelo ambiente e segurança alimentar.

- A possibilidade de harmonizar os critérios de elegibilidade das acções referentes ao ambiente no âmbito dos programas operacionais.
- O funcionamento do sistema de intervenções e a avaliação da necessidade de recuperar o conceito de crise grave.
- Os intercâmbios comerciais e o respeito pela preferência comunitária.
- As medidas específicas necessárias para os produtos sujeitos a forte concorrência internacional. A solução a longo prazo para o problema dos frutos de casca rija e a alfarroba e o apoio a determinados produtos da transformação de frutas e produtos hortícolas.

1.4. O relatório aborda algumas destas sugestões, num destaque meramente descritivo, que não permite tirar conclusões sobre as orientações futuras que deveriam ser objecto de uma análise. Por outro lado, o relatório não faz referência a um bom número de questões levantadas pelo Comité no seu parecer de Outubro. Assim, o Comité decidiu tomar a iniciativa de elaborar o presente aditamento a parecer, para aprofundar as necessárias orientações de futuro, que são abordadas nos capítulos que se seguem.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité reconhece o esforço da Comissão para oferecer uma visão tão completa quanto possível do funcionamento dos mecanismos da OCM das frutas e produtos hortícolas e tem em apreço o facto de incluir algumas propostas e de levantar questões sobre orientações futuras relativas às regras de comercialização e ao desenvolvimento das organizações de produtores e das organizações interprofissionais. O Comité tem também em conta a dificuldade de analisar determinados aspectos do relatório sem dispor de dados suficientes.

2.2. Todavia, o texto não aborda muitos dos problemas efectivos do sector e, assim, torna-se difícil cumprir o objectivo de orientar o debate e as propostas para melhorar a OCM. É insuficiente a análise de importantes aspectos e não se

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001 (alteração dos regulamentos 2200, 2201 e 2202).

abordam, com a devida profundidade, as causas que têm impedido um maior aumento da concentração da oferta, uma melhor utilização dos fundos operacionais e uma maior eficácia da utilização dos recursos disponíveis no orçamento.

2.3. Deveriam incluir-se no relatório aspectos fundamentais para o sector das frutas e produtos hortícolas, tais como a abertura dos mercados às importações provenientes de países terceiros, ao abrigo dos acordos GATT, a degradação da preferência comunitária nos últimos anos e os obstáculos fitossanitários às exportações da UE. Por outro lado, seria de oportunidade uma prospeção sobre as consequências da evolução da liberalização do comércio agrícola no âmbito da OMC e das concessões dos acordos comerciais da União Europeia com países terceiros, bem como do estabelecimento de zonas de comércio livre e do alargamento da União Europeia.

2.4. Merecem igualmente análise os problemas das disposições de protecção na fronteira, como a insuficiência dos direitos comunitários para alguns produtos, as limitações ao funcionamento eficaz do preço de entrada, a ineficácia da cláusula de salvaguarda especial e a aplicação dos certificados de importação.

2.5. O Comité entende que se deve ter em conta a complexidade da política das frutas e produtos hortícolas no contexto internacional devido aos problemas que representa para os países terceiros, no respeitante ao seu desenvolvimento sustentável, à sua segurança alimentar e ao respeito dos direitos fundamentais. Assim, importa reconhecer a necessidade de garantir que as frutas e produtos hortícolas importadas pela UE sejam produzidos em condições adequadas, por forma a garantir o respeito da dignidade humana, dos direitos sociais dos produtores e trabalhadores e do ambiente nos países produtores.

2.6. O Comité constata a ausência de uma análise da situação das frutas e produtos hortícolas destinados à transformação industrial, dada a crescente importância deste sector, que representa mais de um terço da produção, e o papel relevante da indústria transformadora para o emprego e a actividade económica e para a população das regiões produtoras. Tendo em conta a delicada situação da concorrência internacional que enfrentam determinadas conservas de frutas e produtos hortícolas, tais como o espargo, o alperce ou a cereja, o Comité recomenda que as actuais medidas de apoio aos produtos transformados sejam mais detidamente examinadas quanto à sua eficácia e que, se se justificar, estes produtos sejam incluídos na regulamentação da OCM do sector das frutas e produtos hortícolas.

2.7. Por outro lado, o Comité chama a atenção da Comissão para a necessidade de elaborar uma política comunitária que incentive a criação de sistemas de seguro contra as calamidades naturais que afectam as frutas e produtos hortícolas, em coerência com os sistemas em vigor em alguns Estados-Membros.

2.8. O Comité deseja assinalar a delicada situação que enfrenta o sector das frutas e produtos hortícolas no respeitante à escassez de mão-de-obra e os problemas sociais causados pelo fenómeno de crescimento descontrolado da imigração nas regiões produtoras, pelo que considera que se devem realizar acções para regularizar e melhorar a situação dos imigrantes que trabalham no sector. Neste sentido, reveste-se de urgência que as administrações públicas elaborem políticas destinadas à integração social e inserção laboral daqueles trabalhadores e seja ponderada a adopção de medidas administrativas e fiscais que favoreçam o trabalho sazonal.

2.9. Verifica o Comité que o sector das frutas e produtos hortícolas continua a debater-se com uma situação de mercado estruturalmente desequilibrada. É, por outro lado, sabido que em alguns Estados-Membros o consumo de frutas e produtos hortícolas é insuficiente face ao nível desejável de um ponto de vista da saúde pública. O Comité, por conseguinte, considera necessário que haja maior apoio orçamental à organização de acções colectivas de informação e promoção do consumo de frutas e produtos hortícolas, tanto nos regulamentos horizontais, como na OCM. Neste sentido, devem ser eliminadas as restrições existentes e incentivadas as organizações de produtores a utilizar as dotações orçamentais da OCM nas acções de informação e promoção.

3. Observações na especialidade

3.1. Regras de comercialização

3.1.1. O Comité reitera a necessidade de melhorar a qualidade e de aumentar a variedade das frutas e produtos hortícolas postos à venda. Os consumidores exigem uma maior informação sobre a qualidade organoléptica, valor nutritivo, origem e técnicas de produção utilizadas, entre outros aspectos, que facilitem a sua decisão de compra, e requerem maiores garantias no respeitante à segurança alimentar e ao respeito do ambiente. Por outro lado, os produtores devem ver reconhecido o seu esforço de adaptação às necessidades do mercado e o seu contributo para a protecção ambiental no meio rural.

3.1.2. O Comité considera positiva a existência de critérios de qualidade no sector da distribuição ajustados às normas vigentes, mas manifesta preocupação pela proliferação de marcas e sistemas de certificação de qualidade das frutas e produtos hortícolas, que incluem valores ambientais, pela confusão que podem suscitar ao consumidor, e interroga-se quanto aos critérios impostos aos produtores por parte do sector distribuidor, tanto mais que não está claro que sejam os mesmos para todos os produtores.

3.1.3. Devem-se manter e desenvolver as regras de qualidade, uma vez que constituem um instrumento necessário para a transparência do mercado e para facilitar as relações comerciais, oferecendo ao consumidor uma informação útil

para a escolha dos produtos. Por outro lado, o Comité é de opinião que se deve manter a possibilidade de utilizar as regras para a gestão de graves crises de mercado.

3.2. Organizações de produtores (OP)

3.2.1. As organizações de produtores continuam a ser a pedra fulcral da OCM das frutas e produtos hortícolas e o relatório constata que a reforma de 1996 não logrou atingir os objectivos de organização e agrupamento da oferta, nem a melhoria da eficácia das OP, face a uma distribuição cada vez mais concentrada. Assim, seria conveniente analisar, no âmbito das regiões produtoras, os obstáculos existentes e os incentivos que se podem oferecer, no âmbito de programas específicos, para estimular a adesão voluntária dos pequenos agricultores às OP e aumentar a dimensão destas. Nesse sentido, deve-se estudar as medidas relativas a incentivos para a criação de OP, às modalidades de colaboração entre OP, às fusões de OP e às suas associações.

3.2.2. Outros aspectos a estudar para incentivar o associativismo seriam: a adequação dos critérios de reconhecimento e a garantia de participação e controlo dos produtores no funcionamento das OP.

3.3. Organizações e acordos interprofissionais

3.3.1. O Comité partilha da ideia da Comissão, segundo a qual poderia ser positivo reduzir as limitações existentes para conseguir uma maior eficácia e flexibilidade na aplicação de acordos interprofissionais, tendo em conta que não se alteram as condições de livre concorrência de mercado.

3.4. Regime de intervenção

3.4.1. As alterações no sistema de intervenção tiveram por consequência uma redução sensível das retiradas de produtos do mercado, mas também evidenciaram a sua incapacidade na resolução de crises em determinadas alturas. Nesse sentido, o Comité desejaria sugerir que se estudasse a viabilidade de estabelecer a noção de crise grave para regular o mercado nos casos de excedentes conjunturais de alguns produtos, particularmente as frutas estivais.

3.4.2. O desconhecimento da realidade produtiva é a causa de excedentes estruturais e deve-se estudar medidas suplementares para remediar este problema e poder dimensionar e reestruturar as produções para adaptá-las à realidade do mercado.

3.5. Os fundos operacionais e a respectiva utilização

3.5.1. Não obstante determinadas reformas com o objectivo de dar às OP uma segurança sobre o nível de ajuda aos fundos

operacionais e simplificar as modalidades de aplicação daqueles fundos, estes aspectos não são referidos no relatório. Todavia, o Comité considera que se devem aprofundar a flexibilização das modalidades de contribuição para os fundos operacionais e a simplificação dos processos para a apresentação e gestão dos programas operacionais e de controlo para a cobrança das ajudas aos fundos operacionais. Tal deve ser acompanhado de uma melhor definição da natureza e funcionamento das OP como beneficiárias destas ajudas, como assinalado no ponto 3.2.2.

3.5.2. Assim, o Comité manifesta a sua preocupação pelo facto de a Comissão não dispor de uma informação mais completa sobre o carácter das acções dos programas operacionais, que pudesse ser fonte de orientações para a melhoria da sua eficiência na utilização dos fundos destinados a estes programas.

3.5.3. No respeitante à participação pública naqueles fundos, deve-se considerar o seu aumento em função de determinados critérios: dimensão económica dos produtores associados, necessidade de um maior esforço de organização regional, fraca rendibilidade de determinados produtos por crises estruturais. Poder-se-ia igualmente considerar as acções empreendidas no âmbito de colaborações entre OP, das fusões de OP e das suas associações. Tudo isso tendo por objectivo o desenvolvimento do nível de organização da oferta.

3.6. Condicionalidade ecológica

3.6.1. A reforma da OCM das frutas e produtos hortícolas de 1996 visava integrar a protecção ambiental nas acções empreendidas pelas OP. Todavia, o Comité assinala a pouca profundidade do tratamento deste tema e recomenda um estudo preciso da utilização dos recursos naturais escassos, em especial a questão das energias não renováveis e a utilização da água das regiões áridas, bem como o impacto ambiental da produção de frutas e produtos hortícolas.

3.6.2. O Comité destaca a necessidade de avançar com a máxima celeridade para sistemas de produção mais ecológicos de frutas e produtos hortícolas, sempre e quando se tenha em conta as suas repercussões económicas, não só para os produtores mas também para os consumidores, e entende que tal só se poderá alcançar quando os produtos importados de países terceiros forem submetidos aos mesmos critérios.

3.7. Os frutos de casca

3.7.1. O relatório da Comissão evidencia os problemas de competitividade que afectam o sector dos frutos de casca e as alfarrobas, pelas importações de países terceiros, e a respectiva importância para conter o despovoamento e desertificação em

vastas áreas do meio rural mediterrânico. Todavia, a dimensão socioeconómica e a escassez de alternativas, bem como o emprego que este sector cria ao nível local, deveriam ter sido objecto de um estudo mais aprofundado.

3.7.2. A maioria dos planos decenais para a melhoria da qualidade e da comercialização aplicáveis aos frutos de casca e às alfarrobas chega ao seu termo em 2001, o que coloca os produtores de frutos de casca numa situação insustentável e conduz ao abandono dos cultivos, uma vez que as medidas da OCM e de desenvolvimento rural são insuficientes ou não se adaptam à especial situação deste sector. O custo que representava, e representa, para a UE, o apoio a este sector deveria ser analisado para além da mera lógica económica, tendo em conta o papel estratégico que tem este sector europeu no panorama do comércio internacional destes produtos.

3.7.3. Assim, dada a crise que estes produtos atravessam, o Comité lamenta que o relatório não ofereça opções de aplicação de medidas estáveis de política agrícola para a sua sobrevivência e reitera a necessidade de estabelecer um apoio aos rendimentos, proposta já apresentada em pareceres⁽¹⁾ anteriores deste Comité.

3.8. Ajuda à transformação de citrinos

3.8.1. O Comité associa-se à observação da Comissão segundo a qual o novo sistema deu provas na maioria das regiões citrícolas e permitiu manter as quantidades transformadas e preservar o tecido industrial, embora considere que os resultados da sua aplicação não tenham sido tão satisfatórios, devido à falta de adequação dos limiares à evolução do mercado, à repercussão negativa que as penalizações nas ajudas tiveram no rendimento dos produtores e à complexidade e burocracia das modalidades de aplicação do sistema.

3.8.2. Na análise da aplicação do regime para a transformação de citrinos, a Comissão omite a justificação das razões que motivaram a reforma recentemente aprovada, tais como o aumento da produção e a procura de sumos e o efeito que as penalizações nas ajudas tiveram em estimular o recurso às retiradas de citrinos, o que retira coerência ao relatório.

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001; JO C 116 de 20.4.2001.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

3.9. Coexistência do regime das frutas e produtos hortícolas com as medidas de desenvolvimento rural

3.9.1. Tendo em conta os esforços a desenvolver por este sector para uma rápida adaptação às orientações do mercado, a complementaridade das medidas da OCM com a política de desenvolvimento rural deve manter-se por forma que as OP possam utilizar com eficácia ambas as fontes de financiamento de modo coerente. As medidas de controlo para evitar a duplicação do financiamento numa mesma acção não devem limitar as opções de financiamento possíveis para as melhorias estruturais.

3.10. Aspectos orçamentais

3.10.1. O Comité considera necessário proceder a uma análise de pormenor e extensiva à totalidade da dotação financeira da OCM, para se poder avaliar com um certo rigor a despesa efectuada e a sua adequação às necessidades do sector, tirando daí as conclusões que permitam estabelecer orientações com vista a uma utilização mais eficaz dos recursos disponíveis.

3.11. Controlos nacionais e comunitários

3.11.1. O relatório faz referência às intervenções do corpo especial de inspectores da Comissão Europeia em relação aos controlos efectuados sobre a aplicação das regras de comercialização pelos Estados-Membros. Tendo em conta o contributo dessas regras para a transparência do mercado, o Comité considera necessário publicar os resultados dos mesmos.

4. Conclusões

4.1. O Comité tem em conta o esforço realizado pela Comissão para oferecer uma descrição da situação actual do sector e considera-o aceitável como texto informativo, mas questiona a sua utilidade como documento de reflexão que sirva de orientação para o desenvolvimento coerente de um debate sobre os problemas do sector e para as propostas legislativas a elaborar para melhorar a OCM das frutas e produtos hortícolas. Por outro lado, o Comité considera que se deveria ter feito uma análise mais alargada e pormenorizada da problemática do sector, propondo igualmente orientações para a sua resolução.

4.2. O Comité urge o Parlamento Europeu e o Conselho a aprofundarem o seu debate para além do conteúdo do relatório e solicita à Comissão que, brevemente, apresente propostas de adaptação da OCM, tendo em conta as observações aduzidas no presente parecer.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2549/2000 que estabelece medidas técnicas suplementares para a recuperação da unidade populacional de bacalhau no mar da Irlanda (divisão CIEM VII a)»

(2001/C 221/14)

Em 5 de Abril de 2001, o Conselho da UE decidiu, nos termos do artigo 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 11 de Maio de 2001, sendo relator C. Scully.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 122 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Antecedentes e âmbito

1.1. Pareceres científicos sobre as unidades populacionais de bacalhau no mar da Irlanda (divisão CIEM VII a)), datados de 1999, apontavam para uma situação grave que, a manter-se, levaria à ruptura de um número importante de populações de bacalhau.

1.2. No início de 2000, a Comissão convocou reuniões de urgência em que participaram a própria Comissão, as entidades competentes dos Estados-Membros e os interesses pesqueiros envolvidos, com vista a examinar opções conducentes a medidas de emergência eficazes para refrear o declínio das unidades populacionais e permitir a sua recuperação.

1.3. As primeiras medidas adoptadas abrangiam um pequeno período da Primavera de 2000 e previam o acesso fechado ou restrito através do encerramento espacial (*box*) na zona Norte do Mar da Irlanda. Adoptou-se medidas técnicas suplementares no atinente, por exemplo, à configuração das redes e introduziu-se um sistema de observadores a bordo dos navios. Estas medidas, com algumas adaptações, foram apresentadas em 2001.

1.4. O propósito do regulamento em apreço é introduzir uma nova alteração com respeito à espessura do fio duplo utilizado nas redes. Em vez de autorizar que as redes sejam fabricadas com fio simples de espessura não superior a 6 mm, como acontece agora, propõe-se que seja autorizada a opção de utilizar fio duplo com 4 mm por fio.

2. Observações

2.1. Não se divisam muito bem os aspectos positivos desta medida para a recuperação das unidades populacionais. A

malhagem é um factor essencial para evitar a captura de juvenis e é possível que as dimensões propostas surtam um efeito negativo. Medidas deste tipo deveriam primeiro ser experimentadas em condições reais e só então, após avaliação adequada, adquirir eventualmente carácter permanente.

2.2. Em linhas gerais, é improvável que as adaptações das medidas técnicas, em si, resolvam o problema do bacalhau do Mar da Irlanda. Tão pouco é claro se as outras medidas incluídas no programa de recuperação são apropriadas para solucionar o problema fundamental de depauperação dos recursos.

2.2.1. O facto é que as quantidades capturadas são excessivas face à capacidade reprodutiva das populações. Os principais factores são os muitos navios com potência motriz bastante elevada que se dedicam a este tipo de pesca, em conjugação com a utilização de técnicas semi-pelágicas que, embora legais, dão origem à captura de grandes quantidades de bacalhau no período mais vulnerável (p.ex. desova). Como, durante este período, há uma grande concentração de cardumes de bacalhau que se deslocam ao sabor da corrente, a sua captura é muito mais fácil por este método. Com efeito, desde a introdução do método semi-pelágico, as unidades populacionais vêm sendo reduzidas sistematicamente até ao nível actual.

2.3. O Comité defende a adopção de medidas suplementares dirigidas às operações semi-pelágicas para dar às unidades populacionais uma oportunidade razoável de recuperação e para salvaguardar a importância económica e social da indústria nas zonas costeiras adjacentes.

2.3.1. Estas questões serão examinadas mais a fundo no quadro dos futuros trabalhos do Comité sobre o Livro Verde «O Futuro da Política Comum de Pesca».

2.4. Em conclusão e face às considerações supra, o Comité está disposto a apoiar a proposta da Comissão em análise.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «11.º relatório anual sobre os fundos estruturais»

(2001/C 221/15)

Em 24 e 25 de Janeiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «11.º relatório anual sobre os fundos estruturais».

Em 15 de Maio de 2001, a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator, U. Burani.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão redigiu, em conformidade com o artigo 16.º do regulamento-quadro dos fundos estruturais (Regulamento (CEE) n.º 2052/88), o 11.º relatório anual sobre os fundos estruturais respeitante ao ano de 1999.

1.2. A finalidade do documento é dar conta da aplicação da regulamentação dos fundos estruturais, nomeadamente da execução dos objectivos n.º 1 a n.º 6 e das iniciativas comunitárias. Tal como previsto desde o 7.º relatório anual respeitante ao ano de 1995, cada relatório deve tratar um tema horizontal, que no documento ora em apreço é a igualdade entre homens e mulheres.

1.3. Para além da descrição dos acontecimentos mais marcantes ocorridos na União em 1999 relativamente às políticas estruturais, o relatório oferece um panorama pormenorizado dos elementos mais salientes por país na utilização dos fundos disponíveis para cada objectivo.

1.4. Completam o documento interessantes capítulos consagrados à avaliação e análise dos fundos estruturais, à verificação da adicionalidade, à coordenação com outros instrumentos financeiros, à compatibilidade e sinergia com as outras políticas comunitárias e, por fim, ao diálogo interinstitucional e com os parceiros económicos e sociais.

2. Resultados da programação 1994-1999

2.1. O relatório de 1999 assume particular importância por ser o último da programação 1994 – 1999. Pode ser considerado, por conseguinte, uma verdadeira prestação de contas final sobre a utilização das dotações no período em causa, antes da entrada em vigor dos novos regulamentos aprovados em 21 de Junho de 1999 e aplicados a partir de 2000.

2.2. Entre intervenções no âmbito dos objectivos (610) e programas das iniciativas comunitárias (524) foram lançados,

no total, nada menos do que 1 134 programas, cuja execução foi concluída em 1999 mediante poucas intervenções nesse ano.

2.3. O último ano da programação 1994-1999 foi caracterizado pelos seguintes resultados:

- forte aceleração na execução das dotações, à semelhança do verificado nos dois anos precedentes, com uma acentuada recuperação dos atrasos registados na primeira parte do período;
- no que toca aos QCA (DOCUP), no final do ano estavam autorizados 99 % do total das contribuições dos fundos;
- os pagamentos atingiram 75 % e poderão ser completados até ao final de 2001;
- os objectivos n.º 1 e n.º 3 registaram os melhores desempenhos, com uma taxa de execução das dotações quase total e uma taxa de pagamento de 78 %; os objectivos n.º 2, n.º 4 e n.º 5b, em contrapartida, registaram atrasos significativos nos pagamentos;
- as melhores taxas de utilização registam-se nos países do Fundo de Coesão, ao passo que os países mais ricos são os que se revelam menos eficientes;
- são também positivos os dados referentes à execução das iniciativas comunitárias (95 %), sendo ligeiramente inferior a taxa de execução dos pagamentos (57 %).

2.4. Se se considerar cada um dos objectivos, o relatório evidencia contextos e resultados muito diferentes entre si. Tal como já nos anos anteriores, em 1999 o objectivo n.º 1 registou as melhores taxas de utilização dos financiamentos, atingindo 100 % das dotações e 78 % dos pagamentos.

2.4.1. Particularmente positivos são os desempenhos de Espanha, Portugal, Irlanda e Alemanha, com taxas superiores à média, ao passo que a Bélgica, os Países Baixos e o Reino Unido registaram resultados menos brilhantes. A Itália recuperou boa parte do atraso acumulado anteriormente, autorizando 100 % das dotações, mas continua atrasada no que diz respeito aos pagamentos.

2.5. O objectivo n.º 2 deparou com alguns problemas, devido ao facto de alguns programas terem sido adoptados só no final de 1997 ou mesmo em 1998 e a sua execução, por conseguinte, se ter iniciado em 1999. Daí a taxa de pagamentos ser mais baixa, ficando-se pelos 60 %.

2.6. No que respeita o objectivo n.º 3, destinado aos recursos humanos e ao mercado do trabalho, foram efectuadas reafecções financeiras nos últimos meses de 1999, a fim de permitir atribuir os fundos segundo critérios mais conformes com os objectivos previstos na estratégia europeia de emprego, especialmente os jovens desempregados, os desempregados de longa duração e pessoas em risco de exclusão do mercado do trabalho. O objectivo n.º 3 registou, todavia, no final de 1999, uma taxa de utilização das dotações e dos pagamentos de 80 %.

2.7. O objectivo n.º 4, destinado a melhorar as oportunidades de emprego perante as mutações industriais e os sistemas de produção, confirmou a melhoria já registada em 1998, com uma taxa de autorização total das dotações e de execução dos pagamentos de 69 %.

2.8. O objectivo n.º 5a (adaptação das estruturas agrícolas e da pesca) registou melhorias que se traduziram em autorizações de 96 % na agricultura e 100 % na pesca e uma taxa de execução de pagamentos de 70 % e 73 %, respectivamente.

2.9. O objectivo n.º 5b, respeitante ao desenvolvimento das zonas rurais, registou uma significativa aceleração, com 99 % das dotações autorizadas e 68 % pagas.

2.10. No atinente às iniciativas comunitárias, as reafecções financeiras efectuadas em 1998 a pedido do Parlamento Europeu permitiram uma nítida aceleração da execução. De um modo geral, as iniciativas comunitárias registaram no final de 1999 uma taxa de 95 % de autorização e 57 % de execução das dotações.

2.11. No que toca ao tema horizontal da igualdade de oportunidades, o relatório apresenta os progressos realizados nos últimos anos na tentativa de remover todos os obstáculos que impedem uma verdadeira e consumada igualdade entre mulheres e homens nas relações laborais e na participação política e social. Existem ainda, todavia, problemas de fundo, que culminaram na apresentação, em 1996, pelo Conselho de Ministros de uma resolução sobre a integração da igualdade de oportunidades nos fundos estruturais.

2.12. Em 1997 e 1998 foram realizados estudos sobre a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades nos fundos estruturais, acompanhados de um conjunto de boas práticas, o que serviu também para reforçar o enraizamento da igualdade nos novos regulamentos dos fundos para o período 2000-2006.

3. Observações na generalidade

3.1. Como já foi realçado nos anos anteriores⁽¹⁾, o Comité reafirma não subscrever a opção da Comissão de se limitar a «apresentar» o documento sem solicitar formalmente a elaboração de um parecer.

3.1.1. Tratando-se de um dos aspectos mais importantes das políticas europeias e à luz do papel que lhe é reconhecido pelo Tratado em matéria de coesão económica e social, o Comité aproveita mais uma vez a oportunidade para reivindicar o direito a ser formalmente consultado sobre os futuros relatórios respeitantes aos fundos estruturais.

3.2. Em termos de conteúdo, o relatório é indubitavelmente exaustivo nas informações, avaliações e dados que apresenta. Teria sido, no entanto, mais adequada uma abordagem diferente, que fizesse dele um relatório sobre todo o período de programação 1994-1999.

3.2.1. A Comissão anunciou a publicação deste relatório global, mas para ser objecto de uma avaliação eficaz, nomeadamente, para efeitos da programação 2000-2006, este documento deverá ser redigido o mais brevemente possível. O Comité faz votos para que o relatório seja acelerado ao máximo, para poder daí extrair elementos úteis de análise e avaliação para os próximos anos.

3.3. O texto em apreço fornece sem dúvida sínteses interessantes dos «desempenhos» de cada um dos países, mas não consegue dar uma visão clara e sintética da gestão dos fundos estruturais, dos problemas que ele implica para cada país e para a União no seu todo e dos resultados obtidos em matéria de emprego e de desenvolvimento económico e social. Falta, na verdade, um quadro global e completo dos resultados obtidos no ano em causa e em todo o período de programação que termina em 1999 graças aos fundos estruturais.

3.4. Um primeiro comentário diz respeito ao método de elaboração e de redacção do relatório. Contém, de facto, uma grande riqueza em informações quantitativas, mas são poucas as análises e insuficientes as avaliações de fundo que avança.

3.5. Apesar de relevantes, as informações contidas no relatório revelam-se insuficientes e não ilustram de modo adequado as repercussões da política estrutural na Europa e nos vários Estados-Membros.

⁽¹⁾ JO C 268 de 19.9.2000.

3.6. Para avaliar a execução de cada objectivo, o relatório detém-se sobretudo nos aspectos financeiros, nas autorizações e nos pagamentos, sem analisar de modo aprofundado a incidência dessas despesas no desenvolvimento e na realização da coesão económica e social na UE no seu todo e em cada Estado-Membro.

3.7. A maior preocupação da Comissão parece residir na verificação da eficiência da gestão dos fundos estruturais, mas não da eficácia das escolhas efectuadas. De facto, são feitas apenas análises financeiras, quando seria importante conhecer os obstáculos a uma melhor utilização dos financiamentos, saber se houve lacunas de programação e de realização e se os regulamentos e os métodos complexos para prestação de contas funcionaram ou se, pelo contrário, foram motivo de atrasos ou impediram a utilização dos fundos.

3.8. No final de contas, os relatórios da Comissão afiguram-se mais interessados no respeito formal das regras do que na obrigação de dar resposta aos pedidos dos cidadãos, aos quais deveriam ser facultadas as condições que lhes permitissem avaliar de modo aprofundado as escolhas da Comissão, dos governos nacionais e regionais.

3.9. Uma clara indicação desta visão predominantemente «contabilística» adoptada pela Comissão no relatório em apreço, tal como nos anteriores, transparece do facto de toda a organização do documento se basear em duas chaves de leitura, a taxa de autorização e a taxa de pagamento, sem, no entanto, uma explicação suficiente sobre as causas dos resultados positivos ou menos satisfatórios.

3.9.1. Deste modo, não se consegue compreender por que razão são os países da coesão que têm as taxas mais elevadas de execução dos pagamentos, ao passo que «alguns dos mais prósperos Estados-Membros da União registam uma execução de pagamentos inferior à média comunitária»

3.10. Não se entende se os melhores resultados dos países menos ricos comparados com os outros se devem à maior necessidade de financiamentos, a uma melhor concepção ou a um sistema de realização mais eficiente, ou à conjugação de todos estes factores a par de outras causas.

3.10.1. Estas importantes afirmações mereceriam certamente ser aprofundadas, explicadas e exemplificadas, o que, de facto, não acontece de modo algum.

3.11. Não há, além disso, qualquer apontamento sobre a eficácia dos regulamentos, que, no entanto, foram objecto da reforma aprovada no Luxemburgo em Junho de 1999. O último relatório do período 1994-1999 poderia ter sido

aproveitado pela Comissão para proceder a uma reflexão crítica (e, porventura, mesmo autocrítica) sobre os procedimentos de controlo e de prestação de contas.

3.12. A objecção da Comissão que justifica a ausência de avaliações globais pela necessidade de dispor de todos os dados relativos às despesas, que poderão ser completadas até ao final de 2001, não se afigura aceitável na medida em que uma avaliação de fundo dos resultados alcançados pode ser perfeitamente fiável com dados respeitantes a mais de 70 % das despesas.

3.13. A Comissão poderia adoptar esquemas mais eficazes e sintéticos para a apresentação dos relatórios, completando-os em prazos mais curtos, de modo a permitir aos órgãos institucionais competentes avaliá-los em tempo oportuno, formular juízos e sugerir modificações.

3.14. No atinente aos resultados, faltam os indicadores físicos, que, no entanto, são de grande utilidade nas avaliações de eficácia e de impacto. Por exemplo, qual a superfície agrícola irrigada graças aos fundos? Que quota-parte do crescimento do PIB nacional e regional pode ser imputado aos fundos estruturais? De que modo evoluiu o consumo e a poupança na região em causa?

4. Observações na especialidade

4.1. Emprego

4.1.1. Em particular, não é feita qualquer avaliação sobre o número de novos empregos e de postos de trabalho mantidos, sobre os principais progressos nos vários sectores afectados pelos objectivos ou sobre as dificuldades mais frequentes ou mais importantes nos diferentes países.

4.1.2. Pelo contrário, não se compreende, por exemplo, o interesse de quase todo o capítulo 1, em que a parte relativa à situação e intervenções futuras (programação 2000-2006) é muito maior do que a consagrada à situação e intervenções passadas (1999). De facto, o relatório percorre demoradamente todo o processo preparatório da programação 2000-2006 e alonga-se na descrição das características dos novos fundos e dos novos regulamentos.

4.1.2.1. A sensação que se tem é de estar perante o cumprimento pela Comissão de um dever quase ritual, segundo um formato pré-estabelecido, sem esse «extra» que, de ano para ano, constituiria a característica distintiva da óptica e da abordagem do próprio relatório. Em contrapartida, importante para efeitos de uma mais completa avaliação do impacto dos fundos estruturais é o aprofundamento das prioridades temáticas da coesão contido no capítulo 1.2.

4.2. Os pontos sobre a estratégia europeia de emprego, o novo mapa dos auxílios estatais com finalidade regional e o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) oferecem um quadro de referência essencial à fruição das integrações e das sinergias entre as várias políticas comunitárias de desenvolvimento económico e social.

4.3. As informações respeitantes aos pactos territoriais para o emprego, uma das mais interessantes e originais iniciativas dos últimos anos, oferecem elementos de avaliação igualmente úteis.

4.4. Na realidade, é a própria Comissão que, na parte consagrada ao objectivo n.º 2, na qual são apresentadas as conclusões da avaliação do decénio 1989-1999 efectuada por um organismo independente, dá um exemplo de como poderia ter sido o relatório.

4.5. Essas análises aprofundaram as estratégias de reconversão e as opções estratégicas de financiamento de prioridades específicas (criação de emprego, investigação e desenvolvimento, ambiente, igualdade de oportunidades).

4.6. Esse estudo sobre o objectivo n.º 2 revelou que:

- se realizaram progressos significativos na última década, em particular, ao nível da abordagem da opção estratégica, da participação de organizações e da focalização nas prioridades estratégicas;
- há ainda margem de manobra para posteriores melhorias;
- as limitações residiram na fragmentação das responsabilidades de gestão dos programas, na falta de formação e de informação e numa divulgação insuficiente de «exemplos de boas práticas».

4.7. Também no que respeita ao FSE, em particular aos objectivos n.º 1, n.º 3 e n.º 4, e às iniciativas comunitárias *Adapt* e *Emprego*, a avaliação, confiada pelos Estados-Membros a entidades externas, deu algumas indicações interessantes:

- oportunidade de promover tanto quanto possível o carácter transnacional dos projectos;
- necessidade de simplificação administrativa;
- estreitamento da cooperação entre as entidades intervenientes nos mercados de trabalho nacionais e as entidades responsáveis pelas iniciativas comunitárias;
- estratégia de integração do princípio da igualdade de oportunidades já ao nível de projecto;
- definição de procedimentos de controlo e desenvolvimento de um sistema de indicadores de controlo que possam servir de apoio aos processos de avaliação.

4.8. Outras avaliações incidem sobre os programas de desenvolvimento rural e *Leader II*. Finalmente, são interessantes as considerações sobre os resultados da avaliação temática do impacto dos investimentos efectuados nas infra-estruturas de transporte nas regiões de objectivo n.º 1 de alguns países.

4.9. A exemplo do que foi feito para o objectivo n.º 2, teria sido bastante útil um estudo analítico, aprofundado e sistemático sobre os resultados obtidos no âmbito de cada um dos objectivos graças aos fundos estruturais em todo o período 1994-1999. Um tal documento permitiria, tal como já se disse, uma avaliação mais completa de toda a política europeia e aproximaria também os cidadãos, as empresas e os centros de investigação das opções da Comissão.

4.10. Adicionalidade

4.10.1. Um outro tema importante é o da adicionalidade. A Comissão realça a importância da verificação da adicionalidade, a fim de «impedir que os recursos dos fundos estruturais sejam utilizados para substituir a ajuda estrutural nacional.»

4.10.2. No entanto, o relatório não apresenta informações específicas sobre a verificação da adicionalidade, limitando-se a reportar as observações contidas no Relatório Especial do Tribunal publicado no início de 2000. Nele o Tribunal releva deficiências na aplicação do princípio, antes de mais a inexistência de um sistema de sanções, que não é, certamente, imputável à Comissão.

4.10.3. Em contrapartida, suscita perplexidade a informação segundo a qual «a Comissão teve de ser bastante mais pragmática nos seus requisitos metodológicos (...), considerando a situação específica de cada Estado-Membro».

4.10.4. Por trás desta afirmação, que nenhum exemplo consubstancia, parece esconder-se uma espécie de «flexibilidade» da Comissão que merecia ser mais claramente explicitada e, sobretudo, fundamentada.

4.11. Igualdade de oportunidades

4.11.1. O tema da igualdade de oportunidades foi escolhido como tema horizontal do relatório e a própria Comissão afirma pretender «captar as melhorias registadas na integração desta prioridade política nos programas dos fundos».

4.11.2. O relatório fornece indicações úteis de carácter geral sobre o fosso actual entre mulheres e homens no mercado do trabalho. Assim, são descritas, para cada Estado-Membro, as acções destinadas a promover a igualdade entre mulheres e homens nas várias regiões abrangidas pelos fundos.

4.11.3. Uma observação de carácter geral incide no valor destas análises de tipo horizontal. A decisão iniciada com o relatório de 1995 de escolher um tema horizontal à luz do qual são examinadas todas as iniciativas dos fundos estruturais é certamente de grande importância e pode representar uma mais-valia apreciável.

4.11.4. Gorou-se, no entanto, a expectativa, na medida em que o tema é abordado de modo genérico, sem adequado aprofundamento e quantificação.

4.11.5. A Comissão define, sem a devida fundamentação, alguns dos objectivos da referida estratégia em cada Estado-Membro e não fornece suficientes dados quantitativos sobre os resultados alcançados. Os objectivos traduzem, por isso, apenas uma declaração de intenções, dado que nem os resultados conseguidos nem os efeitos obtidos são objecto de análise posterior.

4.11.6. Nunca é feita uma avaliação da eficácia, nenhuma informação é dada sobre os resultados alcançados ou sobre um eventual fracasso. Em suma, não se consegue estabelecer qualquer relação de causa e efeito entre as acções de política estrutural e as mutações económicas e sociais, a qual deveria constituir, no entanto, a informação mais interessante. Também não se consegue estabelecer uma comparação entre os vários sectores produtivos e os diversos ambientes sociais para compreender se e por que razão há divergência entre os resultados e a eficácia.

4.11.7. Não são salientados os elementos que impedem ou favorecem a igualdade de oportunidades; não é avaliada a incidência do trabalho parcial ou do trabalho temporário, nem o peso do espírito empresarial feminino estimulado por acções de promoção da igualdade de oportunidades financiadas ao abrigo dos fundos estruturais, etc.

4.11.8. Teriam sido também oportunos comentários sobre os problemas mais relevantes, a que o relatório, no entanto, alude quando fala da igualdade entre homens e mulheres enquanto factor de produção e denuncia o facto de o mercado de trabalho permanecer «fortemente segregado» e de o diferencial de salários continuar a ser considerável, em que a média europeia é de 28 %⁽¹⁾.

4.12. *Parcerias*

4.12.1. Um outro factor-chave são as parcerias, às quais o relatório não consagra atenção particular, embora se trate de um dos factores críticos para o êxito das políticas estruturais.

4.12.2. São muitas as perguntas que ficam sem resposta: quantos e quais os actores envolvidos na utilização dos fundos estruturais? Em que fase da selecção das prioridades, da preparação e da realização das acções estruturais? Como se conciliou parceria e subsidiariedade?

4.12.3. E ainda: serão os parceiros escolhidos os vizinhos mais próximos dos beneficiários finais, permitindo aos actores melhor valorizar as respectivas potencialidades na prossecução da estratégia que assenta num objectivo comum de desenvolvimento?

4.12.4. Também neste caso, uma exposição dos dados e da qualidade das parcerias teria permitido uma avaliação mais aprofundada da eficácia dos fundos estruturais na dinâmica económica e social, nas próprias modificações do tecido produtivo provocadas pelos fundos e no impacto mais global das políticas comunitárias na coesão.

4.13. *Fundos estruturais e políticas europeias*

4.13.1. A parte dedicada à compatibilidade e sinergia com as outras políticas comunitárias é, sem dúvida, muito interessante, pois estabelece correlações entre as acções dos fundos estruturais e as políticas sectoriais da UE.

4.13.2. O problema, no caso vertente, não reside tanto no método do relatório, mas antes na própria substância das coisas. A compatibilidade e/ou a sinergia entre as políticas da UE são frequentemente mais formais do que reais. Em algumas regiões, há falta de coerência entre as políticas europeias, que têm alvos diferentes, adoptam métodos e períodos de programação diferentes e abrangem áreas diferentes.

4.13.3. Não surpreende que assim seja, pois políticas tais como a reforma da PAC, a introdução da União Económica e Monetária, o desenvolvimento do Mercado Único Europeu, etc., são todas elas concebidas para atingir objectivos políticos mais amplos.

(1) JO C 155 de 29.5.2001.

4.13.4. Posto isto, é importante, no entanto, que a aplicação dos fundos estruturais seja vista como um dos instrumentos mais relevantes que permitem atenuar o impacto negativo destas políticas em regiões desfavorecidas. Sem os fundos estruturais, estes grandes objectivos políticos poderiam ter efeitos nefastos em comunidades frágeis, o que deverá ser tido em conta quando da análise da futura política de coesão.

4.13.5. Acontece que numa mesma área são aplicados programas europeus diferentes sem qualquer coordenação, o que provoca confusão e sobreposição de acções.

4.13.6. Importa, por outro lado, reconhecer que esta harmonização não é tarefa fácil, atendendo a que são múltiplos, variáveis e, por vezes, opostos os actores, os interesses e os contextos socioeconómicos afectados pelas opções dos fundos estruturais e das várias políticas sectoriais.

5. Conclusões

5.1. O Comité, embora critique legitimamente o método e o conteúdo do relatório, reconhece o forte empenho da Comissão em fornecer dados e elementos de avaliação sobre a gestão e a política dos fundos estruturais.

5.2. O Comité entende que a redacção destes documentos não deve ser um dever quase ritual que a Comissão cumpre anualmente, segundo um formato estabelecido, sem um «mais» que caracterize particularmente a óptica e a abordagem do relatório. Devem, antes pelo contrário, ser privilegiadas as avaliações de fundo e as análises, prestando particular atenção aos empregos criados ou mantidos, aos efeitos em termos de inovação, aos resultados a nível da igualdade de oportunidades e às parcerias. Tal abordagem permitirá uma melhor verificação da eficácia da política estrutural.

5.3. Um outro aspecto importante que deve ser adequadamente analisado é a parceria, factor fundamental para o êxito das políticas estruturais.

5.4. O Comité, enquanto representante dos parceiros sociais directamente interessados e envolvidos na gestão dos fundos estruturais, pode ter uma intervenção útil durante os períodos de programação e não apenas no momento da prestação de contas final.

5.4.1. Sublinha a oportunidade e reafirma o direito a ser formalmente consultado sobre os futuros relatórios respeitantes aos fundos estruturais.

5.5. Reitera a sua disponibilidade para, em qualquer momento e seja qual for a forma, colaborar estreitamente com a Comissão para um cabal aproveitamento das políticas estruturais e de coesão.

5.6. Faz votos para que o relatório sobre todo o período de programação seja acelerado ao máximo de modo a ser possível proceder à sua avaliação até ao final de 2001.

5.7. Considera, além disso, que uma avaliação sobre a execução dos fundos estruturais a longo prazo seria bastante oportuna, tendo em conta, nomeadamente, o próximo alargamento da UE aos países candidatos.

5.8. A utilização dos fundos estruturais assumirá importância crucial para esses países e para as respectivas economias. Convirá, por conseguinte, que as experiências relativas aos êxitos e aos fracassos das anteriores gestões dos fundos estruturais possam ser postas à disposição de quem será encarregado de administrar dotações consideráveis nos próximos anos, permitindo-lhes beneficiar dos métodos e das práticas positivas e evitar os erros do passado.

5.9. O Comité entende que o princípio de adicionalidade deve ser respeitado, pois constitui, tal como afirma a própria Comissão, «o princípio geral que rege as operações dos fundos estruturais» e apoia os esforços da Comissão no sentido de uma aplicação rigorosa.

5.10. O Comité propõe-se estudar a viabilidade de uma iniciativa pública, em colaboração com a Comissão, o Parlamento e o Comité das Regiões, destinada a todos os agentes interessados na gestão dos fundos estruturais, a ela associando também os representantes dos países candidatos.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «As regiões na nova economia: orientações relativas às acções inovadoras do FEDER para o período 2000-2006»

(2001/C 221/16)

Em 24 e 25 de Janeiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «As regiões na nova economia: orientações relativas às acções inovadoras do FEDER para o período 2000-2006».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 15 de Maio de 2001 (relator: G. Vinay).

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 122 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité que, pela sua composição, é o porta-voz de muitos dos actores chamados a participar activamente na concepção e na aplicação de novas acções inovadoras, pretende dar com este parecer um contributo concreto ao examinar a fundo a interacção do programa com as políticas da coesão e do emprego e ainda, como é óbvio, da inovação.

1.2. São patentes na abordagem das novas acções inovadoras algumas alterações nas prioridades definidas anteriormente e na afectação dos recursos financeiros. O número de domínios estratégicos foi reduzido de oito para três e a abordagem por projectos individuais foi substituída por uma abordagem por programas, que devem ser coerentes com os programas dos objectivos n.ºs 1 e 2 co-financiados pelo FEDER e complementares das acções financiadas pelo FSE no âmbito destes mesmos objectivos.

1.2.1. As dotações atribuídas equivalem a 0,4 % da dotação anual do FEDER, ou seja, cerca de 400 milhões de euros pelo período de 2000-2006, o que não exclui a possibilidade de utilizar neste período fundos provenientes do instrumento de flexibilidade.

1.3. Durante o período de 1994-1999, as acções inovadoras articularam-se em torno dos seguintes temas: reforço da inovação (RIS — Estratégia Regional de Inovação); sociedade da informação (RISI — Iniciativa Regional no âmbito da Sociedade da Informação); cultura e património cultural; projectos-piloto urbanos; ordenamento do território (TERRA); cooperação interregional interna (RECITE) e cooperação interregional externa (ECOS-Abertura).

1.3.1. Os novos temas estratégicos, reduzidos a três pela Comissão com o objectivo declarado de simplificação e de concentração dos recursos, almejam desenvolver métodos e práticas inovadoras nos âmbitos seguintes: economia regional assente no conhecimento e na inovação tecnológica; ajudar as regiões desfavorecidas a elevar o seu nível tecnológico; eEuropeRegio: a sociedade da informação ao serviço do

desenvolvimento regional; identidade regional e desenvolvimento sustentável; promover a coesão e a competitividade regional mediante uma abordagem integrada das actividades económicas, ambientais, culturais e sociais.

1.4. As acções financiadas comportam três vectores: co-financiamento de programas regionais de acções inovadoras e dos projectos-piloto decorrentes dos mesmos; medidas de acompanhamento: apoio ao intercâmbio de experiências e à criação de redes entre regiões; organização de concursos para a identificação e a valorização das melhores práticas.

2. Elementos essenciais das opções da Comissão

2.1. Os domínios temáticos prioritários inserem-se na estratégia da União Europeia definida pelo Conselho Europeu de Lisboa que tem por objectivo o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento, na competitividade, na inovação e no pleno emprego. Promover, nas regiões menos desenvolvidas, programas que associem estreitamente a investigação e a experimentação, particularmente no âmbito da nova economia e devido às suas implicações tecnológicas, poderá ser crucial para o lançamento de um processo de desenvolvimento positivo, tanto mais que são justamente estas regiões que tendem a investir menos nos três domínios estratégicos considerados.

2.2. A Comissão realça ainda a importância que a nova economia assume para as empresas, sobretudo as PME, o conhecimento e o saber-fazer, a capacidade de antecipar e adaptar-se às mutações tecnológicas. Investir no factor humano, promover e apoiar a formação e a aprendizagem permanentes são factores determinantes para alimentar e manter duradouramente a inovação e a competitividade regional.

2.3. As acções inovadoras, ainda que coerentes e relacionadas com os programas co-financiados pelo FEDER, não devem duplicar as intervenções mas ter uma influência positiva sobre

a experimentação que, embora comportando por essência maiores riscos, pode ser a via para identificar novos mercados estratégicos na economia regional. Não se deve perder de vista que as repercussões dos programas que englobarão as acções inovadoras podem fazer-se sentir em toda a região, mesmo excluindo estas certas regiões dos objectivos n.ºs 1 e 2.

2.4. Um aspecto fundamental das acções inovadoras é, para a Comissão, a constituição de uma parceria reforçada ao nível regional e local, incluindo as autoridades responsáveis pelos programas dos objectivos n.º 1 e n.º 2 que contam com a participação do FEDER e do sector privado.

2.5. No capítulo consagrado aos programas possíveis no âmbito do primeiro tema estratégico, a Comissão salienta como, face à exigência cada vez mais manifesta de um desenvolvimento competitivo, quer nos confrontos entre as regiões europeias mais avançadas quer no contexto da globalização dos mercados, a inovação pode trazer vantagens concorrenciais essenciais, sobretudo para as regiões menos desenvolvidas.

2.6. O segundo tema estratégico concerne a promoção da utilização generalizada das tecnologias da informação, ao serviço das empresas, dos cidadãos e das administrações, graças a uma abordagem coerente com a estratégia e os objectivos da iniciativa «Europa», ou seja, em síntese: acesso em linha a todos os cidadãos, lares, empresas, escolas e administrações, introdução de uma cultura digital e o reforço da confiança e do consumidor e da coesão social.

2.7. O terceiro tema estratégico pretende encorajar as regiões a apoiar-se mais nas respectivas vantagens a fim de desenvolver uma economia sustentável e concorrencial, valorizando as suas idiossincrasias tanto no plano cultural, ambiental e infra-estrutural como em matéria de competências específicas.

2.8. Os programas deverão chegar à Comissão acompanhados de uma estratégia acordada entre os diversos agentes da região que constituirá o quadro da execução dos programas individuais. Poderá basear-se num dos três temas estratégicos propostos ou numa combinação dos mesmos. Cada região poderá apresentar no máximo dois programas para o período de 2000-2006, e o segundo apenas depois de o primeiro ter sido realizado integralmente.

2.8.1. A Comissão avaliará os programas a co-financiar com base nos dez elementos de apreciação seguintes:

- Qualidade da proposta, em especial a clareza da abordagem, o carácter inovador dos objectivos do programa de trabalho e a concentração dos recursos num número limitado de acções;

- Influência potencial sobre os programas dos objectivos n.º 1 e n.º 2 que contam com a participação do FEDER;
- Viabilidade da proposta e coerência entre os objectivos definidos e os recursos atribuídos;
- Impacto esperado nas zonas dos objectivos n.º 1 e n.º 2;
- Contribuição do sector privado no financiamento do programa;
- Mobilização e qualidade da parceria regional público-privada na elaboração do programa regional de acções inovadoras e na capacidade de mobilizar outros agentes regionais e locais, nomeadamente as PME;
- Modalidades de cooperação entre as autoridades competentes nas regiões para a elaboração e execução do programa regional de acções inovadoras e as autoridades de gestão dos programas dos objectivos n.º 1 e n.º 2 que contam com a participação do FEDER;
- Durabilidade previsível das acções a partir do momento em que o programa regional de acções inovadoras tenha chegado ao seu termo;
- Susceptibilidade de transferência dos resultados para outras regiões;
- Sinergia e compatibilidade com as outras políticas comunitárias como a investigação, a sociedade da informação, a empresa, o ambiente, o desenvolvimento rural (política agrícola comum), a igualdade de oportunidades e a concorrência; coerência com as orientações da Comissão para os programas do período 2000-2006.

2.9. A partir de 2002, a Comissão apresentará anualmente ao Parlamento Europeu, ao Comité para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social um relatório sobre o estado de adiantamento das acções inovadoras.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité congratula-se com a nova apresentação de um programa de acções inovadoras e concorda plenamente com a relevância para o desenvolvimento regional de programas destinados a introduzir de forma generalizada, em todos os sectores produtivos e sociais, a capacidade de inovação e as tecnologias próprias da nova economia. Ainda recentemente⁽¹⁾, sublinhou, por exemplo, como a capacidade de utilizar as tecnologias da informação e da comunicação determinará no futuro a verdadeira linha divisória entre o êxito de um possível desenvolvimento ou a perda de ulteriores quotas de emprego para as várias realidades locais.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões Acção local em prol do emprego Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego» in JO C 14 de 16.1.2001.

3.1.1. Além disso, o nível local, particularmente nas regiões menos desenvolvidas, é o nível ideal para desenvolver programas de acções inovadoras nos três domínios com mais possibilidades de desenvolvimento, ou seja, as empresas, a formação e a intervenção proactiva de organismos públicos e de instituições culturais e de investigação, bem como dos parceiros sociais. A contiguidade territorial, a possibilidade de apreender directamente os problemas do tecido social e produtivo, a responsabilidade crescente dos poderes locais em resposta às políticas de descentralização praticadas em todos os países da UE são também factores que contribuem para activar mais de imediato formas de participação efectiva. Neste contexto, o programa de acções inovadoras da Comissão oferece um manancial de possibilidades suplementares.

3.1.2. É primordial a participação das partes envolvidas no programa, tanto do ponto de vista puramente organizativo como económico e social, visto aumentar os recursos disponíveis, estimular a apresentação de propostas e promover a coesão social.

3.2. A nova exigência de coerência das acções com outras formas de intervenção do FEDER que contemplam um dado território, bem como a necessidade que estas sejam complementares das intervenções financiadas pelo FSE, são mais estimulantes que constringentes. Isto porque permitem, por um lado, assumir o factor risco inerente a toda e qualquer experiência e, por outro, colocar uma ideia em prática com resultados que se podem fazer sentir mais rapidamente já em sintonia com as outras iniciativas de desenvolvimento no contexto territorial.

3.3. A Comissão anuncia um sucesso palpável, embora não generalizado, das acções inovadoras no período de 1994-1999. Seria, contudo, muito útil uma avaliação completa e exaustiva do seu impacto e da perenidade dos resultados. Na actual comunicação, são enunciados em pormenor, como referimos acima, os elementos de apreciação dos programas, mas é omitida qualquer referência a uma avaliação final minuciosa. Ora, é precisamente em relação a este ponto que o Comité tenciona fazer seguidamente algumas propostas.

3.4. A redução do número de temas estratégicos, em si uma iniciativa muito positiva por permitir, ao mesmo tempo, evitar a dispersão excessiva das várias acções-piloto e estabelecer uma relação muito directa com as políticas da UE em matéria de inovação tecnológica, sociedade da informação, investigação e desenvolvimento, privou contudo do merecido relevo um tema que apenas é aflorado, de passagem, num dos elementos de apreciação, a saber: o «impacto esperado nas zonas dos objectivos n.º 1 e n.º 2... criação de empregos de qualidade a longo prazo».

3.4.1. A questão do emprego é um elemento recorrente nas políticas da UE e, decididamente, o objectivo final de qualquer iniciativa a favor do desenvolvimento, quer se trate de criar

postos de trabalho quer de apoiar as iniciativas empresariais. Se a nova abordagem sacrificou, como referimos, por motivos de concisão, o antigo tema estratégico «novas jazidas de emprego», o tema da criação de postos de trabalho mediante acções inovadoras é mesmo assim digno de maior atenção e de um tratamento mais específico que aquele que lhe foi dado na comunicação em apreço. A mesma Comissão anunciou recentemente que tencionava apoiar acções-piloto visando a integração do emprego em todas as políticas locais, bem como a avaliação do seu valor acrescentado em termos da criação de postos de trabalho⁽¹⁾.

3.4.2. Esta observação é tanto mais válida quanto se trata de regiões e zonas com uma situação muito marginal em relação às novas tecnologias e à nova economia e onde, por vezes, é grande o receio de que o desaparecimento da antiga organização do trabalho seja pura e simplesmente o prenúncio do fim do trabalho.

3.5. A opção de privilegiar uma abordagem por programas em relação a uma abordagem por projectos individuais e de reagrupar as competências de gestão das acções inovadoras das autoridades de gestão dos financiamentos do FEDER e do FSE pode justificar-se na óptica organizativa. Mas, do ponto de vista político, conduz à extinção do espaço exíguo de relação directa entre cidadãos e instituições europeias que constituía um dos pontos fortes da experiência anterior.

3.6. Quando foi lançado o anterior programa de acções inovadoras, o Comité disse considerar a orientação escolhida correcta mas demasiado modestos os recursos afectados de 270 milhões de ecus⁽²⁾. A Comissão, que financiou 350 projectos repartidos por 40 regiões durante o período de programação, declara oficialmente que prevê, para o período de 2001-2006, financiar programas em cerca de 100/150 regiões. Actualmente, o financiamento total eleva-se, como lembramos atrás, a um montante que oscila entre 0,3 e 3 milhões de euros.

3.6.1. Também neste caso o financiamento não se afigura totalmente adequado, dada a importância que as acções inovadoras podem ter na experimentação de novas abordagens do desenvolvimento, num contexto crítico por definição. Existe, de facto, o risco de a exiguidade dos recursos e a complementaridade, ainda que justificada, com as outras intervenções estruturais, levem a considerar e a classificar o actual programa de acção como mero complemento dos outros programas.

4. Observações na especialidade

4.1. No atinente à inovação, a Comissão sublinha que as PME constituem a base do tecido produtivo das regiões menos

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão relativa à execução de acções inovadoras ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento do Fundo Social Europeu para o período de programação 2000-2006 — COM(2000) 894 final.

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e a política regional in JO C 18 de 22.1.1996, p. 42.

desenvolvidas e que as suas hipóteses de sucesso dependem em grande medida da sua capacidade de inovação. Num outro passo, a respeito da exploração das novas oportunidades oferecidas pela sociedade da informação, refere que as empresas, nomeadamente as PME, deverão poder tirar plenamente partido delas para reforçar a sua competitividade.

4.1.1. São, obviamente, asserções muito louváveis, mas a definição geral das PME dilui aquilo que representa uma das características fundamentais do tecido empresarial da UE. Cerca de 98% das empresas privadas não agrícolas são pequenas empresas e destas 93,1 % são microempresas (10 ou menos trabalhadores)⁽¹⁾. No seu conjunto, o número de empregados equivale aproximadamente a dois terços da população activa total da UE e são criadas anualmente neste sector 60 a 80 % dos novos empregos. A comunicação em análise cita apenas as microempresas como um dos possíveis objectivos do programa no terceiro tema estratégico e atribui-lhes aparentemente um valor secundário com que o Comité não pode concordar.

4.1.2. O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira adoptou, em Junho de 2000, a Carta Europeia das Pequenas Empresas, reconhecendo implicitamente o carácter obsoleto do conceito global de PME. Nos últimos anos, o Comité emitiu pareceres sobre o papel forte e determinante mas específico das pequenas empresas «que não podem de modo algum ser amalgamadas nas políticas dirigidas às empresas indistintamente englobadas na noção genérica de PME»⁽²⁾.

4.1.3. Como são sobretudo as empresas mais estruturadas e, em particular, as médias, a usufruir dos incentivos comunitários previstos, seria útil, particularmente no âmbito dos programas de acções inovadoras, concentrar-se mais afinadamente nas pequenas empresas. Na sua análise das linhas políticas para a empresa e o espírito empresarial, o Comité já propunha uma referência explícita à Carta Europeia das Pequenas Empresas⁽³⁾. Note-se que a comunicação menciona entre os elementos de apreciação dos programas a seleccionar a coerência com as orientações da Comissão para os programas do período 2000-2006.

4.2. Dentre os actores chamados a participar, a comunicação refere o sector público, os organismos responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico e de inovação (IDTI), as empresas, as universidades, os serviços de aconselhamento, os mercados financeiros e outros parceiros tecnológicos. Fala-se em todo o texto de «sector privado» para indicar os empresários. Não fica claro se esta definição pretende incluir também aquilo que se designa vulgarmente por «terceiro sector», que não só desempenha um papel muito dinâmico na identificação e na oferta de novos serviços complementares, alternativos ou complementares dos prestados pelo sector público, mas também marca presença nas áreas com particular repercussão na coesão social, geralmente no âmbito da sociedade da informação e das novas tecnologias e ainda da sustentabilidade ambiental⁽⁴⁾.

4.3. Pode-se dizer, sem entrar em detalhes técnicos sobre a definição comumente aceite do conceito de pobreza, que as faixas da população mais carenciadas dos vários países da UE se sentem sobretudo oprimidas por problemas relacionados com o emprego, a demografia ou a habitação. No entanto, conforme realça o muito recente relatório sobre a coesão económica e social⁽⁴⁾, na revolução provocada pelo advento da sociedade da informação, é provável que um baixo nível de educação, e mais concretamente a falta de domínio das TIC, venha a ser no futuro um factor determinante com um peso ainda maior que a privação em termos económicos.

4.3.1. A formação ao longo da vida é extremamente importante e valiosa ao nível do emprego, tanto no contexto da nova economia como da economia no sentido lato. É, contudo, fundamental que a sociedade da informação não se transforme num factor decisivo de marginalização dos cidadãos que já não são jovens ou se encontram em idade avançada, privando-os do fermento que constituem a escola e a actividade produtiva e das possibilidades que estas oferecem. O Comité já teve oportunidade de recomendar neste sentido o desenvolvimento de métodos e estratégias com vista a difundir a cultura digital em função da faixa etária dos cidadãos⁽⁵⁾.

4.3.2. Nas estratégias de desenvolvimento da sociedade da informação ao nível territorial, as parcerias a estabelecer são mais amplas que as constantes da comunicação. A própria Comissão sublinhou-o num documento⁽⁶⁾ observando, justamente a propósito das acções inovadoras no âmbito das estratégias regionais da sociedade da informação (RISI), que a abordagem mais inovadora consistia em accionar mecanismos institucionais que servissem de quadro de referência ao desenvolvimento da estratégia, ou seja, da parceria entre as entidades

(1) Comunicação da Comissão «Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a estratégia europeia de emprego» — COM(2000) 196 final.

(2) Aditamento a parecer de iniciativa sobre «O artesanato e as PME na Europa».

(3) Parecer sobre a «Comunicação da Comissão — Os desafios da política empresarial numa economia assente no conhecimento» — «Proposta de decisão do Conselho relativa a um Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial 2001-2005» — JO C 116 de 20.4.2001.

(4) «Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade territorial. Segundo relatório sobre a coesão económica e social» Janeiro de 2001 — (COM(2001) 24 final).

(5) Parecer sobre o tema «Europe 2002 — Uma Sociedade da Informação para Todos: Projecto de Plano de Acção» — JO C 123 de 25.4.2001.

(6) Comunicação da Comissão «A coesão e a sociedade da informação» — (COM(97) 7 final).

regionais e locais e as associações mais representativas das instituições de formação e educação, os sindicatos, as câmaras do comércio, os movimentos cooperativos e de solidariedade social.

4.3.3. Na mesma comunicação, a Comissão lembrava, no atinente ao desenvolvimento de aplicações práticas das tecnologias da informação e às acções de informação e formação, a necessidade de conceber novas formas de organização do trabalho que, acompanhadas de acções de formação e de reciclagem profissional, eram momentos cruciais no processo de transição para a sociedade da informação.

4.3.4. Num outro documento recente⁽¹⁾, evidencia como é preciso, com vista a uma educação para uma sociedade com espírito empresarial e a empregos de qualidade, adaptar os programas de ensino, incluindo a aprendizagem ao longo da vida, em cooperação com os parceiros sociais.

4.3.5. Ora, não há uma passagem da comunicação em análise que aborde o papel dos parceiros sociais. A promoção da igualdade de oportunidades (mencionada sempre de passagem e a par da concorrência), a formação dentro da empresa, a nova organização do trabalho parecem ser temas alheios a qualquer procedimento contratual ou concertação. Espera-se evidentemente que a prática operacional não siga à letra as medidas previstas. No relatório sobre a coesão⁽²⁾ antes citado, a Comissão dá especial ênfase ao papel dos parceiros sociais, como sujeitos activos das políticas de formação ao longo da vida e de reinserção social, mas este papel é agora completamente ignorado. Como o êxito desta iniciativa depende grandemente do alcance e da qualidade da participação das parcerias locais, essa omissão deveria ser corrigida na altura de concretizar as acções previstas.

4.4. A inovação está, sem sombra de dúvida, no cerne dos objectivos almejados pelo documento em exame. Ela é, com efeito, um aspecto crucial do modelo de desenvolvimento da UE preconizado pelo Conselho Europeu de Lisboa e o seu papel é ainda mais decisivo nas regiões menos desenvolvidas, cuja situação se deve a factores económicos, geográficos ou outros.

4.4.1. Talvez seja útil recordar que a inovação é oficialmente definida como a «renovação e alargamento da gama de

produtos e serviços e dos mercados associados; criação de novos métodos de produção, de aprovisionamento e de distribuição; introdução de alterações na gestão, na organização do trabalho e nas condições de trabalho, bem como nas qualificações dos trabalhadores»⁽³⁾. Também aqui sobressai o papel dos parceiros sociais, mas assim sendo convém analisar de que modo as acções inovadoras financiadas pelo FEDER se inserem na política global de inovação da UE.

4.4.2. O quinto programa-quadro de IDT (Investigação e Desenvolvimento Tecnológico) que chega ao seu termo no fim do ano, faz da inovação o seu objectivo principal e inclui um programa «horizontal» destinado especificamente a promover a inovação nas PME. A recente comunicação da Comissão sobre «A inovação numa economia assente no conhecimento»⁽⁴⁾ refere ser necessária uma estratégia global, com fortes ligações a outras iniciativas da Comissão «que tenham influência na inovação, designadamente, ... as políticas ... regional», insistindo igualmente, conforme preconiza a recém-aprovada Carta Europeia das Pequenas Empresas, que se crie o melhor enquadramento possível para as pequenas empresas e os pequenos empresários. Indica, por fim, que, em média, só 13 % das empresas cooperam com as universidades ou os institutos de investigação.

4.4.3. Em reacção a esta comunicação, o Comité faz, por um lado, votos para que se tenha igualmente em conta na avaliação dos programas a ligação potencial com as políticas globais em prol da inovação e considera, por outro lado, que é muito restrita e restritiva a dotação global destinada às acções inovadoras, atendendo aos objectivos perseguidos e à fraca permeabilidade entre universidades e empresas.

5. Propostas e recomendações

5.1. É possível que a extensão a todas as regiões do acesso aos fundos previstos para as acções inovadoras, em si positiva, dilua e atenua a eficácia da medida.

5.1.1. Na opinião do Comité, importa definir os critérios para a avaliação final de todos os programas financiados, em termos quantitativos e qualitativos, em que sejam analisados não só os êxitos como os resultados negativos que podem decorrer da inevitável margem de risco mas também de insuficiências na gestão e na organização.

5.1.2. Seria profícuo não incluir apenas critérios de avaliação *ex post* na análise do impacto em termos do aumento da

(1) Documento de trabalho da Comissão «Relatório sobre a implementação» do «Plano de Acção para Promover o Espírito Empresarial e a Competitividade» — SEC(2000) 1825 vol. I.

(2) «Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade territorial. Segundo relatório sobre a coesão económica e social» Janeiro de 2001 — (COM(2001) 24 final).

(3) Boletim da UE — Suplemento 5/95.

(4) COM(2000) 567 final.

competitividade dos territórios interessados e das desejadas repercussões no emprego, mas também uma segunda avaliação, num momento posterior, da persistência dos resultados e do seu efeito propulsor em relação com o montante das dotações atribuídas.

5.2. São mencionados numerosos factores entre as especificidades regionais, mas a valorização dos pólos de competências específicas à região deveria abranger, para além do potencial económico, cultural e social, o potencial socio-sanitário e ambiental.

5.3. Quanto ao desenvolvimento sustentável, seria adequado referir a Agenda 21. É verdade que não se pode reduzir a sustentabilidade ao ambiente, também a «sustentabilidade social» tem um peso fundamental nas perspectivas de desenvolvimento. É, contudo, tanto ou mais importante insistir nos compromissos e nas obrigações inerentes à luta contra a degradação do ambiente.

5.4. As iniciativas de formação podem ter do mesmo modo um carácter inovador, não só no âmbito da nova economia como das produções tradicionais. Em especial, a experimentação de novas modalidades de formação na microempresa pode ser ocasião de inovações organizativas. O desenvolvimento da identidade profissional de um trabalhador e a certificação das competências adquiridas são elementos fundamentais para assegurar, tanto objectiva como subjectivamente, uma flexibilidade e uma adaptabilidade óptimas. Esta exigência é ainda mais vincada nas zonas dos objectivos n.ºs 1 e 2, onde convirá incluir certas acções de formação entre as possíveis acções inovadoras.

5.5. As acções inovadoras anteriores permitiram financiar nas várias regiões interessantes projectos de teletrabalho. A tendência para o trabalho em rede, seja ao domicílio seja em telecentros, é já uma realidade, mas a sua difusão deve-se a múltiplos factores o primeiro dos quais é o grau de utilização das novas tecnologias que varia conforme os Estados-Membros. Um outro aspecto delicado é a definição dos critérios de protecção do trabalho em rede fora das instalações das empresas.

5.5.1. O teletrabalho, para além das evidentes conotações tecnológicas e económicas, comporta corolários não negligenciáveis em algumas das suas vertentes social e ambiental que

deveriam ser evidenciados no âmbito das acções inovadoras. Com efeito, o teletrabalho poderá servir de apoio às políticas que defendem transportes sustentáveis e favorecer a coesão territorial por contrariar a tendência de despovoamento das zonas mais carenciadas. Tem provado igualmente ser um instrumento eficaz no aumento da percentagem de mulheres e de jovens na população activa.

5.5.2. A Comissão está, sem dúvida, ciente destes aspectos, mas teria sido útil uma referência explícita ao teletrabalho como factor potencial da inovação, sobretudo face às novidades ao nível dos procedimentos (programas e não projectos), completando assim o enunciado dos critérios de selecção que são da competência das regiões.

5.6. O Comité considera valiosa a possibilidade de criar redes interregionais para disseminação das boas práticas, mas teria visto com bons olhos a previsão de programas comuns a várias regiões, eventualmente com sinergias entre zonas com diversos níveis de desenvolvimento. Recomenda-se, ainda, que a difusão de boas práticas decorrentes de acções inovadoras seja verdadeiramente o mais ampla possível para evitar que experimentações positivas e eficazes sejam património cultural de poucos.

5.7. Dadas as diferenças na estrutura territorial dos vários países da União Europeia, teria sentido definir com maior precisão a autoridade competente. A Comissão deveria publicar e difundir uma lista detalhada dos responsáveis institucionais nos diversos países. Como a abordagem por programas estabelece que seja a autoridade competente a avaliar e a seleccionar os projectos, afigura-se indispensável organizar uma grande campanha para promover a iniciativa, não só ao nível das instituições mas também das organizações empresariais, das associações científicas e da sociedade civil.

5.8. O Comité recomenda à Comissão que, na gestão das acções inovadoras, esteja sempre atenta à sua coerência com acções de integração (*mainstreaming*) fundamentais, principalmente as políticas de emprego e de igualdade de oportunidades que são parte integrante de todas as iniciativas da UE.

5.9. Por último, seria de toda a conveniência analisar as acções inovadoras à luz das políticas de pré-adesão e seguir de perto a execução dos programas nas regiões insulares e periféricas dos vários Estados-Membros.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a prevenção da criminalidade na União Europeia — Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de um apoio financeiro comunitário», e
- a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece um programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação no domínio da prevenção da criminalidade (*Hipócrates*)»

(2001/C 221/17)

Em 29 de Novembro de 2000, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação e a proposta supramencionadas.

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos da Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que adoptou parecer em 2 de Maio de 2001 (relator único: Burnel).

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 11 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

I. INTRODUÇÃO

1. A criminalidade aumenta na União Europeia e em todo o mundo porque se trata de um mal fácil e rapidamente exportável. Algumas zonas geográficas são bases favoráveis e terrenos férteis.

2. Os Estados e as instituições europeias têm o dever de combater a criminalidade desde as origens e em todas as suas manifestações. Afirmar que a criminalidade é um problema de sociedade não explica nem justifica nada.

3. O CES é solicitado para emitir parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a prevenção da criminalidade na União Europeia — Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de um apoio financeiro comunitário».

4. A prevenção é, neste domínio, o primeiro passo de uma política e de acções que têm de ser globais. Por esta razão a resposta do CES é lata, sem ser exaustiva. O Comité já teve o ensejo de se exprimir sobre a matéria, por exemplo, a propósito das múltiplas formas de exploração criminosa das crianças, das mulheres e dos imigrantes e, de um modo geral, das pessoas e grupos de risco e vulneráveis.

5. Em primeiro lugar, o CES deseja que os decisores, em particular políticos, explicitem a sua filosofia em relação à protecção e fomento dos valores e definam as acções e as medidas para garantir o respeito do ser humano.

6. Como as fronteiras terrestres e marítimas da UE vão estender-se com o alargamento seria conveniente que os países se sensibilizassem para este problema e fossem associados às preocupações e acções comunitárias.

A UE tem de reflectir e actuar em colaboração com o Conselho da Europa e as Nações Unidas no que se refere à luta contra a criminalidade organizada, que utiliza com eficácia as tecnologias de ponta, por exemplo em matéria de comunicação, de produção de droga e de espionagem.

II. OBSERVAÇÕES

1. A Comissão baseia-se numa definição da criminalidade em sentido lato, que excede os meros actos geralmente qualificados de crimes nos direitos nacionais.

1.1. Se situarmos o crime no topo da pirâmide dos delitos, constatamos que este assenta em vários estratos que aumentam progressivamente desde os actos de incivilidade, aparentemente banais, até aos actos mafiosos e ao grande banditismo, passando por todos os graus de delinquência individual e colectiva.

1.2. O CES concorda com esta interpretação lata da Comissão, visto que, não sendo combatido na raiz, o delito pode causar danos cada vez mais graves devido ao fenómeno bola de neve. Como diz o provérbio: cesteiro que faz um cesto faz um cento!

2. A luta contra a criminalidade tem por finalidade garantir a segurança e a vida das pessoas singulares e colectivas, a preservação dos bens (individuais e colectivos privados e públicos) e a restituição dos direitos aos lesados.

3. Esta acção exige quatro tipos de intervenções interligadas:

3.1. prevenção;

3.2. repressão policial e sanção judicial, exercidas em conformidade com o Direito;

3.3. reparação dos danos e assistência às vítimas;

3.4. reinserção social dos autores dos crimes e delitos, durante e após a execução das penas.

4. A Comissão decidiu, com muito a propósito, dar ao programa o nome de Hipócrates, visto ter sido ele pioneiro da medicina preventiva: «mais vale prevenir que remediar». Um princípio lógico que deveria valer em todas as situações de injustiça.

4.1. A Comissão dá prioridade a dois objectivos:

— sensibilizar os cidadãos;

— incentivá-los a que dêem o seu contributo para o êxito das políticas de protecção das pessoas e dos bens públicos e privados.

4.2. O apelo lançado aos cidadãos e aos responsáveis políticos, económicos sociais e culturais surtirá efeito desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos:

4.2.1. Os cidadãos devem sentir que a participação que lhes é solicitada é possível, isto é realista, e que produzirá resultados concretos e mensuráveis. A prevenção não compete só aos especialistas, por muito indispensáveis que estes sejam. A prevenção é uma questão de civismo;

4.2.2. Uma política de prevenção deve ser global, isto é combater todas as raízes do mal — raízes profundas e causas mais visíveis — e mobilizar todos os agentes da sociedade. É por isso que as políticas de urbanização, de luta contra a pobreza, o desemprego e a exclusão, as políticas de educação, de protecção e de acção social e de informação contribuem para a prevenção.

4.2.3. Deve mencionar-se em especial a educação: domínio dos meios de reflexão e de comunicação praticando os diferentes modos de linguagem (falar, ler, escrever, contar, etc); domínio do comportamento: formação moral e cívica ... Daí a necessidade de formar os professores em relação a todos os públicos (alunos e pais) e de estabelecer equipamentos e locais de vida educativos em torno dos estabelecimentos escolares. A rua é, raramente, uma boa escola.

4.3. O CES, enquanto fórum institucional de encontro e debate da sociedade civil organizada, está, por essência, atento à qualidade de vida e, portanto, a todas as perturbações resultantes da privação de direitos fundamentais, tais como direito à segurança, à dignidade, ao trabalho, à saúde, à protecção social, à educação e formação, à vida familiar.

4.4. Mas o ritmo de crescimento, em termos numéricos e de gravidade, da criminalidade e a perfeição da sua organização são, não raro, mais rápidos do que o ritmo de desenvolvimento dos meios disponíveis para a sua prevenção e repressão. Pelo menos, este é o sentimento prevalecente na opinião pública.

4.4.1. Os poderes públicos têm, por conseguinte, que desenvolver uma acção pedagógica de grande fôlego dirigida aos cidadãos e aos meios de comunicação social.

4.4.2. Os meios de que dispõe a Europol são claramente insuficientes (35 milhões de euros em 2001, + 29 % do que em 2000). Idênticas observações poderiam ser tecidas nos nossos países, por exemplo para lutar contra a criminalidade transfronteiriça (fronteiras terrestres e marítima). O crime é um mal que se exporta cada vez mais fácil e rapidamente. Quanto mais se retardar a luta activa contra este facto, mais fortes serão os seus efeitos.

4.4.3. Enquanto o lema deveria ser a cooperação isenta de qualquer tipo de rivalidade, verifica-se que a guerra de polícias não é exclusiva do universo romanesco.

4.4.4. A lentidão e a complexidade de determinados procedimentos judiciais contribuem para a impressão de impunidade que têm os cidadãos quando se descobrem certos casos, embora esta situação se deva, sobretudo, à escassez ou ao desajustamento de recursos. Se é certo que o direito dos réus deve ser garantido, deve garantir-se também, pelo menos, em idêntico grau, o direito das vítimas.

4.4.5. Daí a opinião pública pensar que as pessoas honestas são esquecidas e que os responsáveis pela protecção dos seus direitos perderam o comboio.

5. A Comissão:

5.1. Na sequência do plano de acção adoptado pelo Conselho Europeu de Amesterdão, de Junho de 1997, solicita que se desenvolva, concretamente e a partir de normas comuns aos Estados, um sistema de recolha e análise dos dados capaz de proporcionar uma visão global da situação do crime organizado e de assistir as autoridades judiciais na luta contra o mesmo.

A Europol e os Estados-Membros já se empenharam nesta via, no quadro da elaboração do relatório anual sobre a situação da criminalidade organizada na União Europeia.

5.2. No que diz respeito à criminalidade geral, a ausência de dados fidedignos sobre este fenómeno constitui, por vezes, um obstáculo à comparação da situação de cada país. O Conselho da Europa e as Nações Unidas iniciaram os trabalhos nesta matéria, designadamente em relação aos dados sobre criminalidade em geral.

5.3. O CES apoia estas iniciativas que visam conhecer em profundidade e pormenor o universo da criminalidade, acompanhar a sua evolução e avaliar devidamente os efeitos das medidas já aplicadas.

6. A Comissão pede a ligação em rede dos agentes de prevenção e a sua mobilização.

6.1. Apoia a iniciativa tomada pela presidência francesa e pela Suécia que propõem a criação de uma rede europeia de prevenção centrada na delinquência urbana, juvenil e ligada à droga.

6.2. Alguns meios económicos e financeiros e certas profissões expostas aos riscos de corrupção e de envolvimento em operações de branqueamento de capitais ou de fraude já tomaram algumas medidas.

6.3. A Comissão propõe a criação de um fórum europeu para a prevenção da criminalidade organizada nas mais variadas áreas, como o tráfico de bens lícitos e ilícitos, a criminalidade informática, a corrupção, a criminalidade financeira, a criminalidade ambiental ou ainda o papel de determinadas profissões fundamentais, a prevenção da criminalidade organizada e da criminalidade económica. Este fórum, que deveria articular-se com outros, se necessário, teria em vista estruturar os trabalhos de prevenção a nível europeu, ou seja:

- estar à disposição das instituições europeias e dos Estados-Membros para os assistir em todas as questões relativas à prevenção da criminalidade;
- contribuir para identificar novas tendências da criminalidade;
- facilitar a troca de informações sobre as acções de prevenção;
- contribuir para o funcionamento de centros de excelência;
- contribuir para identificar áreas de investigação, formação e avaliação.

A Comissão pretende conceber o Fórum de molde a que o seu funcionamento necessite apenas de uma estrutura leve de que se possam incumbir os seus serviços.

Analisará com os parceiros em causa a necessidade de criar um sítio na Internet sobre prevenção.

O CES está de acordo.

7. No Conselho Europeu de Tampere, os chefes de Estado e de Governo apresentaram como possível reflexão o apoio financeiro da União Europeia à estratégia de prevenção da criminalidade. A Comissão concluiu que a criação de um instrumento financeiro traria um valor acrescentado à acção dos Estados-Membros, como anunciou na conferência de alto nível na Praia da Falésia.

Este instrumento deverá incluir duas vertentes, uma consagrada à criminalidade organizada transfronteiras e outra à criminalidade em geral.

O instrumento financeiro, considerado uma operação-piloto, seria instituído nos termos do artigo 34.º do Tratado da União Europeia por um período inicial de dois anos (2001/2002). A Comissão estabelece que «uma vez que estão em jogo montantes financeiros, é conveniente prever um arranque prudente. Afigura-se razoável um orçamento anual de 1 milhão de euros, na pendência das propostas globais da Comissão sobre os programas por ela geridos».

8. O Comité Económico e Social regista estas decisões e deseja que, face à vastidão dos problemas, sejam accionados todos os meios para os combater. A opinião pública traumatizada espera que se levem a cabo acções decisivas e continuadas.

8.1. O CES insiste na necessidade de envolver os cidadãos através de organizações, sindicatos e associações em quem têm confiança e com os quais podem trabalhar.

8.2. Realça o papel da família, do corpo docente, dos assistentes sociais e dos meios de comunicação social.

8.3. Dado que o objectivo é integrar de forma activa as pessoas na Sociedade — sendo esta uma das principais características da democracia — não basta recorrer à medicina social reparadora. É absolutamente necessário que as políticas visem integrar todos os cidadãos: alojamento, urbanização, emprego, formação, protecção social e sanitária, informação e cultura.

Esta será a melhor forma de prevenção, o que não dispensa, porém, a vigilância das instituições policiais e judiciais enquanto salvaguarda do Direito.

Uma Sociedade que pretende garantir a liberdade dos seres humanos deve começar por lhes garantir a existência.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas de qualidade e segurança em relação à recolha, análise, tratamento, armazenamento e distribuição de sangue humano e de componentes do sangue e que altera a Directiva 89/381/CEE do Conselho»

(2001/C 221/18)

Em 12 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que adoptou parecer em 2 de Maio de 2001, sendo relator C. Ribeiro.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 Maio 2001 (sessão de 30 Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 114 votos a favor e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O progresso da ciência médica levou ao aumento da importância do sangue, como elemento essencial em saúde pública.

1.2. A utilização do sangue na prática médica obriga ao desencadeamento de normas susceptíveis de garantir qualidade, segurança e eficácia na prestação desses serviços, particularmente no que concerne à defesa dos dadores e dos receptores.

2. Historial

2.1. O tratado de Amsterdão, designadamente o n.º 4, alínea a) e o n.º 5 do seu artigo 152.º, deu oportunidade à Comunidade Europeia de adoptar medidas que garantam a qualidade e segurança do sangue e dos seus componentes quando administrados em terapêutica médica.

2.2. Qualquer legislação comunitária, todavia, deve ter em conta todas as etapas do sistema de colheita e de processamento do sangue e respeitar as competências dos Estados-Membros em matéria de organização e prestação de cuidados de saúde e de cuidados médicos.

2.3. Devem estar presentes as anteriores iniciativas da Comunidade nesta área, particularmente, a recomendação do Conselho respeitante à elegibilidade dos dadores de sangue e de plasma e ao rastreio das dâdivas de sangue e de plasma na Comunidade Europeia (98/463/CE) e a Directiva do Conselho (89/381/CE) que prevê disposições especiais para medicamentos derivados do sangue ou de plasma humanos.

2.4. Dada a sua representatividade e importância devem ser consideradas as recomendações do Conselho da Europa nesta área. Entre outras recomendações citam-se as seguintes: R(96) 11, R(95) 15, R(95) 14, R(86) 6.

2.5. A Directiva 98/79/CE, que engloba os dispositivos médicos de diagnóstico fabricados para serem usados «in vitro», por não incluir requisitos sobre qualidade e segurança do sangue que pode ser usado na preparação dos referidos dispositivos médicos, deve ser neste momento completada.

3. Restrição a esta directiva

Entende a Comunidade e bem que os requisitos de qualidade e de segurança relativos às células hematopoiéticas devem ser tratados no quadro de legislação a publicar posteriormente e integrados em normas referentes a tecidos e células de origem humana.

4. Objectivo desta proposta de directiva

A presente proposta de directiva destina-se a completar o actual sistema comunitário nesta área, garantindo um nível equivalente de segurança e de qualidade do sangue, em todos os Estados da UE, independentemente dos fins a que se destina.

Desta forma, o público envolvido ficará bastante tranquilizado.

5. Estratégia

A presente proposta de directiva pretende garantir as mesmas condições em todos os Estados-Membros quanto ao sistema de colheita e de processamento de sangue.

Nesse sentido propõe:

5.1. Estabelecer uma base regulamentar e administrativa, susceptível de ser transposta para a legislação dos Estados-Membros.

5.2. Definir um sistema de responsabilidade equivalente nos Estados-Membros quanto à notificação e homologação dos estabelecimentos de sangue, acreditação das boas práticas clínicas e laboratoriais, creditação do pessoal envolvido e certificação dos processos e metodologias em todos os

estabelecimentos envolvidos na recolha, análise, tratamento, armazenamento e distribuição do sangue total e seus componentes.

5.3. Criar um Comité de representantes dos Estados-Membros, encarregado da actualização periódica das normas técnicas e de implantar um sistema de controlo de reacções adversas e acidentes associados à recolha, tratamento e utilização do sangue e dos seus componentes (hemovigilância).

6. Conteúdo da proposta de directiva

A presente proposta de directiva é composta por nove capítulos que podem ser divididos em quatro partes distintas.

- 1.^a parte — trata das disposições gerais (Capítulos I a IV).
- 2.^a parte — foca aspectos de natureza técnica (Capítulos V e anexos).
- 3.^a parte — indica os requisitos relativos à protecção de dados, ao intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, aos relatórios e às sanções (Capítulos VI e VII).
- 4.^a parte — regulamenta a consulta aos comités, a adaptação dos anexos ao progresso técnico e a aplicação do texto (Capítulo VIII e IX).

7. Observações na generalidade

7.1. O Comité Económico e Social nota que a presente proposta de directiva visa defender a saúde pública.

7.2. O Comité vê necessidade de sublinhar energicamente o contributo social, humanitário e benévolo dos dadores de sangue e das instituições da sociedade civil que o promovem. A dignidade da dádiva, que por voluntária, anónima e gratuita deve merecer reconhecimento público.

7.3. O Comité aprova em geral o texto da proposta apresentada, ressalvadas as observações na generalidade e na especialidade que sobre o articulado faz mais adiante.

7.4. O Comité critica globalmente o facto de existirem numerosas regulamentações pormenorizadas na proposta, particularmente nos Anexos. Entende-se que a Directiva proposta deveria, pelo contrário, ter por objectivo regulamentar princípios e objectivos gerais. Nessa regulamentação deveria constar apenas um Anexo, com informações científicas e técnicas adaptáveis aos avanços científicos reconhecidos e propostos por cientistas especializados desta área, reunidos em Comité «ad hoc». Estas actualizações não poderão levar a alteração formais da Directiva.

7.4.1. Esse Comité deverá sempre incluir em quaisquer circunstâncias uma representação condigna de médicos especialistas desta área. É imperativo que exista a máxima transparência na designação desses especialistas.

7.4.2. Por esta razão, o Comité decide não se pronunciar pormenorizadamente sobre os Anexos, no que respeita a componentes científicos e técnicos.

7.5. O Comité congratula-se com o facto de, com a presente proposta de directiva, se estar a consolidar a igualdade dos direitos dos cidadãos em toda a Comunidade.

7.6. O Comité considera a redacção do artigo 4.^o-3) equívoca, pois que a circulação interna de mercadorias nos Estados-Membros tem de respeitar os aspectos de qualidade e de segurança impostos em cada Estado. Tem que se evitar que num Estado-Membro em que vigorem normas mais exigentes, seja possível a utilização de sangue ou componentes de sangue não conforme com a exigência nacional. A Comissão terá de avaliar o impacto legal que possa resultar deste conflito de objectivos.

7.7. O Comité nota que a presente proposta de directiva respeita as características próprias dos sistemas de saúde de cada Estado-Membro, preconizando uma base uniforme de qualidade e segurança do sistema de colheita e processamento do sangue, sem impedir melhorias pontuais que cada Estado pretenda introduzir.

7.8. O Comité concorda com a criação em cada Estado-Membro de um sistema de notificação, homologação, acreditação, inspecção, controlo e certificação dos estabelecimentos de sangue e creditação do pessoal envolvido no processo.

7.9. O Comité acolhe favoravelmente as disposições relativas à formação e qualificação dos profissionais, tanto mais que não serão feridos os requisitos legais referentes ao reconhecimento mútuo de diplomas profissionais.

7.10. O Comité considera ser um dos objectivos prioritários da UE o lançamento de bases para que se atinjam padrões de segurança e de qualidade elevados, quanto ao sangue e seus componentes utilizados na UE. Como consequência, vê como positivas as disposições plasmadas nesta proposta de Directiva que, tomando em consideração os princípios éticos e deontológicos e as normas internacionais em vigor, garantem o cumprimento desse objectivo, obrigatoriamente abrangendo a idoneidade do dador, e a recolha, análise, processamento, armazenagem e distribuição do sangue total e dos seus componentes.

7.11. O Comité aprova a criação de um sistema de gestão e controlo de qualidade nos Centros de Sangue.

7.12. O Comité dá o seu acordo ao estabelecimento entre os Estados-Membros de um sistema de intercâmbio de informações sobre dados surgidos quando da colheita e processamento de sangue, utilizando rotulagem e registos adequados, e de forma a garantir a sua rastreabilidade.

7.13. O Comité vê com agrado que na proposta de directiva se criem mecanismos de actualização contínua e rápida dos Anexos, que definam os critérios científicos que sustentam as atitudes dos intervenientes no sistema de colheita e de processamento de sangue.

7.14. O Comité entende, todavia, que esta proposta de directiva deveria referir, de forma explícita, que se aplica tanto a estabelecimentos públicos, sociais e privados, independentemente da sua dimensão e organização.

7.15. O Comité defende que deve de algum modo ser explícito nesta proposta de directiva, que os desempenhos que impliquem actuações sobre dadores e/ou receptores de sangue ou dos seus componentes, são da exclusiva responsabilidade técnica de pessoal dos serviços de saúde com função adequada e devidamente enquadrados.

7.16. O Comité, dada a carência de sangue e o carácter humanitário, benévolo, anónimo e gratuito da dádiva de sangue, sugere que a Comissão impulse os Estados-Membros a promoverem mais campanhas com a finalidade de dignificar socialmente o dador e, assim, incentivar de forma ideal a dádiva.

7.16.1. A auto-suficiência no sector do sangue é um objectivo da UE, que deve ser assegurado. Nos termos deste projecto de Directiva o Comité não pode deixar de enfatizar a obrigatoriedade de não permitir uma mercantilização do sangue orientada para o lucro por parte dos estabelecimentos de colheita e processamento do sangue.

7.17. O Comité nota que este projecto de directiva não faz uma distinção clara entre as dádivas homólogas e autólogas.

8. Observações na especialidade

8.1. O Comité propõe que se adite ao artigo 1.º o seguinte: «A presente directiva não abrange o uso terapêutico efectivo do sangue e dos seus componentes.»

8.2. O Comité sugere que o artigo 3.º-e) deverá ter a seguinte redacção: «Pessoa responsável», um médico especiali-

zado em Imuno-Hemoterapia ou com competência em Medicina Transfusional⁽¹⁾.

8.3. O artigo 3.º-h), deveria ter a seguinte redacção: «Incidente», qualquer ocorrência não conforme com as normas de procedimentos em vigor associada à recolha, análise, tratamento...

8.4. O artigo 4.º-1) deveria ter a seguinte redacção: Os Estados-Membros devem criar ou designar a autoridade competente, não envolvida no processo e que será responsável pela aplicação das normas da presente directiva.

8.5. O artigo 5.º-2) deveria ter a seguinte redacção: Em caso de substituição definitiva de pessoa responsável, o estabelecimento de sangue deve imediatamente comunicar à autoridade competente o nome do novo responsável e a data da sua entrada em funções. Deve ser do conhecimento da autoridade competente o nome do substituto da pessoa responsável, quando esta se ausenta de forma não definitiva.

8.6. O artigo 9.º-1) deveria ter a seguinte redacção: A pessoa responsável deve ser um médico especializado em Imuno-Hemoterapia ou com competência em Medicina Transfusional (ver ponto 8.2).

8.7. O artigo 10.º-1) deveria ter a seguinte redacção: O pessoal envolvido na recolha, análise, tratamento, armazenamento e distribuição de sangue humano e dos seus componentes deve ter qualificações adequadas para as funções e receber, em tempo oportuno, a formação pertinente.

8.8. O artigo 10.º-2) deveria ter a seguinte redacção: «A formação adicional deveria ser ministrada quando da ...».

8.9. O artigo 11.º-1) deveria ter a seguinte redacção: A autoridade competente tomará todas as medidas necessárias para assegurar que cada estabelecimento de sangue aplique e mantenha um sistema de certificação de qualidade dos estabelecimentos de sangue (SQES) de acordo com as normas de qualidade em vigor.

8.10. O artigo 12.º-2) deveria ter a seguinte redacção: Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para garantir que os funcionários a quem foi confiada a realização

⁽¹⁾

Medicina de transfusão	Duração mínima: 5 anos
Áustria	Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin
Alemanha	Transfusionsmedizin
Dinamarca	Klinisk immunologi
França	Transfusion sanguine (*)
Itália	Immunoematologia
Irlanda	Transfusion Medicine
Portugal	Imuno-hemoterapia
Suécia	Transfusionsmedecin

(*) Após 4 ou um mínimo de 5 anos de outra especialidade, por exemplo «Hematologia»

das medidas de inspecção e controlo referidas no artigo 8.º tenham acesso a tais documentos, não ofendendo a privacidade dos dadores e dos receptores de sangue.

8.11. No artigo 13.º-1) deveriam ser introduzidas as expressões: preferencialmente informatizado a seguir à palavra sistema da antepenúltima linha.

8.12. No artigo 14.º-1) deve ser adicionado no final: Deverá também existir um procedimento referente ao «look-back».

8.13. O artigo 14.º-2) deverá ter a seguinte redacção: A pessoa responsável pelo estabelecimento de sangue comunicará formalmente à autoridade competente ... E ser adicionado da seguinte alínea:

- «a) A autoridade competente deverá analisar e classificar as reacções adversas ou incidentes graves de forma a instituir medidas preventivas.»

8.14. No Anexo II deverá constar na 1.ª alínea o pedido da morada de correio electrónico, (E-Mail) e a 4.ª alínea ter a seguinte redacção: Requisitos em termos de higiene e segurança (como vestuário protector, e obrigação de cumprimento das

normas de protecção e de higiene aceites para essa área de trabalho).

8.15. No Anexo II, a Parte B do original deverá contar com uma alínea, com a seguinte redacção: Número de novos dadores anuais. À actual alínea 3, será adicionada a seguinte frase: e respectivas causas.

8.16. No Anexo III será adicionada à 1.ª coluna: «Noções de informática aplicadas a esta área».

Na 4.ª coluna será explicitada — formação no domínio da biologia e química do sangue humano, em substituição do articulado proposto.

Na 5.ª coluna a actual redacção será substituída por: Especialização em Imuno-Hemoterapia ou com competência em Medicina Transfusional (ver ponto 8.2).

8.17. No Anexo VI da proposta de Directiva sugere-se a introdução de uma Parte 4 com a seguinte redacção:

- «4. Requisitos referentes a auto-transfusões

As auto-transfusões não são englobadas por estes critérios restrictivos e serão sujeitas a exigências específicas.»

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 80/987/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador»

(2001/C 221/19)

Em 14 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198.º do Tratado, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que adoptou parecer em 2 de Maio de 2001, por unanimidade (relator: D. Zöhrer).

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 118 votos a favor, 2 contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Conteúdo da proposta da Comissão

Vinte anos após a aprovação da Directiva 80/987/CEE pelo Conselho, a Comissão considera que chegou o momento de tirar as conclusões dos debates e reflexões efectuados relativamente às dificuldades encontradas na aplicação prática de certas disposições e de propor ao Conselho uma alteração da directiva em questão.

A Comissão considera que a estrutura de base da directiva deve ser mantida: o seu objectivo de protecção, o mecanismo instituído, bem como os resultados obtidos não podem ser postos em causa. Contudo, ao longo do tempo, as novas realidades do mercado de trabalho, as reestruturações e reconfigurações operadas nas empresas determinam que a directiva seja revista em relação a alguns pontos concretos que denotam um certo desfasamento.

As principais evoluções que puseram em evidência as lacunas ou insuficiências dizem respeito à evolução do direito de insolvência nos Estados-Membros, ao dinamismo do mercado interno, à preocupação de coerência com outras directivas comunitárias em matéria de direito do trabalho aprovadas posteriormente, assim como à recente jurisprudência do Tribunal de Justiça.

As alterações propostas são as seguintes:

- Precisão do âmbito de aplicação nos artigos 1.º e 2.º da directiva e supressão do actual anexo;
- Nova noção de insolvência no artigo 2.º: definição baseada na noção que figura no regulamento do Conselho relativo aos processos de insolvência;
- Simplificação dos artigos 3.º e 4.º;
- Nova disposição — artigo 8.º-A — que determina a instituição de garantia competente em situações transnacionais;

- Nova disposição — artigo 8.º-B — que institui uma cooperação administrativa entre os Estados-Membros no sentido de facilitar a aplicação do artigo 8.º-A.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité dá um acolhimento de princípio favorável à iniciativa da Comissão. As mudanças ocorridas no mercado de trabalho, a dinâmica do mercado interno europeu, bem como as reestruturações e reconversões levadas a cabo nas empresas tornam necessário reajustar a directiva, adoptada faz já vinte anos.

A simplificação e harmonização das disposições legislativas e a utilização de conceitos e definições uniformes em direito comunitário são geralmente promotoras de maior transparência e segurança jurídica.

2.2. O Comité sublinha a opinião da Comissão de, no caso da directiva em apreço, se estar perante um caso típico de preservação da função de protecção da directiva. A finalidade da directiva não é, com efeito, outra senão a de assegurar aos trabalhadores afectados por situações de insolvência dos respectivos empregadores pelo menos uma parte dos seus rendimentos.

Com a actualização do direito de insolvência por novas modalidades de contratos de trabalho, que fazem jus à maior flexibilidade do mercado de trabalho, a directiva parece efectivamente, na sua versão actual, já não estar adequada a cumprir inteiramente o seu objectivo de protecção.

É principalmente assim no caso da não exclusão do âmbito de aplicação da directiva de determinados tipos de contratos de trabalho que ultimamente têm adquirido maior importância.

2.3. O direito da insolvência dos Estados-Membros sofreu, desde a data de adopção da directiva, modificações de tomo, cuja tendência é evitar a liquidação integral de empresas que se vejam em dificuldades de pagamento e possibilitar-lhes manterem-se em actividade.

Ora, são estes mesmos casos que, numa interpretação estrita da directiva, como a que tem praticado o Tribunal de Justiça nos seus acórdãos, não são abrangidos pelo respectivo âmbito regulamentar. O Comité preconiza, assim, actualizar o conceito de insolvência. Não somente tal concorre para preservar a protecção conferida pela directiva, como poderá dar aos trabalhadores a possibilidade de se manterem nos seus postos de trabalho e colaborarem na reconstrução da empresa.

2.4. O desenvolvimento progressivo do mercado interno europeu faz-se acompanhar de uma mais forte europeização das estruturas empresariais. Amiúdam-se, deste modo, os casos de trabalhadores afectados pela insolvência de empregadores além-fronteiras.

Se bem que o Tribunal de Justiça tenha já pronunciado acórdãos pertinentes em tais casos, o Comité considera oportuno, por razões de clareza e segurança jurídica, consigná-lo na própria directiva.

2.5. Relativamente à base jurídica, o Comité faz sua a posição da Comissão de que, ao entrar em vigor o Tratado de Amsterdão, passou a haver uma base inequívoca em sede do Tratado, com o que o n.º 2 do artigo 137.º constitui base jurídica apropriada para a directiva.

2.6. Mais recomenda o Comité que, por mor de transparência, a directiva seja tornada pública em versão codificada. Pela mesma razão, o Comité recomenda, ainda, que, em execução da presente directiva, os Estados-Membros elaborem uma versão codificada das respectivas disposições legislativas nacionais.

3. Observações na especialidade

3.1. Âmbito de aplicação e definições

3.1.1. Noção de insolvência

Conforme atrás se mencionou já, a proposta da Comissão em apreço contempla a evolução do direito da insolvência e a prática da aplicação da directiva nos Estados-Membros. O Comité concorda com a proposta da Comissão, que contribui também para preservar o objectivo de protecção da directiva.

Não, porém, sem que se exijam as precauções devidas, evitando abusos cometidos em nome da pretensa «reconstrução». O carácter de protecção da directiva não vai ao ponto de possibilitar o saneamento das empresas a expensas das instituições de garantia. Neste ponto, o Comité sugere que o artigo 10.º da directiva faça referência a tal possibilidade, deixando ao cuidado dos Estados-Membros a regulamentação preventiva da fraude, mesmo pontual.

Quanto à obrigação de notificação para os procedimentos a aplicar nos Estados-Membros, o Comité assinala já existir uma lista de procedimentos enquadrados no artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1346/2000, em Anexo A ao dito regulamento. Perguntar-se-á, pois, se não bastará remissão para esse anexo. A obrigação de notificação dos Estados-Membros poderia, assim, ficar limitada a alterações ou, por outra, a aditamentos ou procedimentos complementares aplicados à directiva.

3.1.2. Os trabalhadores abrangidos

3.1.2.1. O Comité acolhe com apreço a especificação do âmbito de aplicação da directiva e o dela decorrente englobamento dos trabalhadores a tempo parcial, trabalhadores com contratos de trabalho a termo, trabalhadores temporários e domiciliários⁽¹⁾.

Conviria discutir da pertinência de integrar também no âmbito de aplicação da directiva o conceito mais lato de «assimilados a trabalhadores assalariados». Os sujeitos em causa prosseguem uma actividade profissional por conta do empregador em virtude de um contrato que, sem configurar, em si, uma relação laboral, apresenta, não obstante, características idênticas ou, em muitos aspectos, iguais às de um contrato de trabalho.

Havendo, neste caso, relação directa com as disposições pertinentes do direito laboral nacional, o Comité convida os Estados-Membros a, ao definirem os conceitos aplicáveis, contemplarem este grupo de sujeitos.

3.1.2.2. Também o Comité entende ser de preferir ao regime actual — caracterizado por grandes diferenças de Estado-Membro para Estado-Membro — a directiva estabelecer claramente quais os trabalhadores, e em que circunstâncias, que podem ser excluídos do âmbito de aplicação da directiva.

São dois os motivos de exclusão previstos. Do n.º 2 do artigo 1.º constam os trabalhadores que beneficiem de protecção de nível idêntico por força de outra forma de garantia, ao que o Comité anui.

Ao abrigo do n.º 3 do artigo 1.º, os Estados-Membros passariam a ter a faculdade de excluir do âmbito de aplicação da directiva os trabalhadores domésticos contratados por uma pessoa singular e os pescadores remunerados à parte.

⁽¹⁾ Directiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela Unice, pelo CEEP e pela CES, JO L 14 de 20.1.1998, p. 9. Directiva do Conselho, de 28 de Junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, Unice e CEEP acerca do trabalho por tempo determinado, JO L 175 de 10.7.1999, p. 43. Directiva do Conselho, de 25 de Junho de 1991, que completa a aplicação de medidas tendentes a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores que têm uma relação de trabalho a termo ou uma relação de trabalho temporário, JO L 206 de 29.7.1991, p. 19.

O Comité considera que tal equivale a uma desigualdade de tratamento que não quadra com os objectivos sociopolíticos da Comunidade. No anexo em vigor, apenas dois Estados-Membros obtiveram uma derrogação para os trabalhadores domésticos, e mais dois Estados-Membros têm regulamentação correspondente para os pescadores remunerados à participação na captura. Estes trabalhadores deviam, pois, ser retirados da lista de derrogações.

3.1.2.3. A Comissão não vê, em contrapartida, possibilidades de derrogação para os sujeitos que exercem influência dominante na gestão da empresa. Remete, neste contexto, para o artigo 10.º da directiva, o qual, porém, a ver do Comité, não contempla inteiramente o problema.

Assim, o Comité recomenda aditar ao n.º 3 do artigo 1.º os seguintes critérios de exclusão pelos Estados-Membros:

- Membro de órgão de uma pessoa colectiva, nomeado em representação legal desta;
- Sócio com capacidade para exercer influência dominante na sociedade, ainda que a título fiduciário.

3.2. Limitação temporal da garantia

O Comité dá o seu acordo de princípio à simplificação nestas matérias. Perfilha a posição da Comissão quanto à

aplicabilidade da subsidiariedade, uma vez estabelecida uma protecção mínima. Não é, contudo, admissível que ela redunde em redução de garantias de que os trabalhadores já beneficiem actualmente.

Mais é forçoso suscitar a questão da necessidade de se contemplarem igualmente direitos dos trabalhadores constituídos há mais longa data, reconhecidos como dívida do empregador por força de decisão judicial, mas cuja liquidação não tenha ocorrido, por via da insolvência.

Quanto à faculdade dos Estados-Membros de limitarem o nível da garantia (n.º 3 do artigo 4.º), o Comité manifesta reservas, porquanto a nova redacção não contém restrições. Seria de aditar à redacção o seguinte: «(...), sempre acautelando o objectivo de protecção da directiva».

3.3. Situações transnacionais

Neste ponto, a Comissão guia-se pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. O Comité não pode deixar de dar o seu acordo ao princípio de que os direitos se constituem no ponto em que o trabalhador exerça a sua actividade — o que corresponde, aliás, ao espírito de protecção da directiva. Uma das condições fundamentais para isso é o reconhecimento da insolvência pelo outro Estado-Membro que venha ao caso.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O reforço da parceria e do diálogo transatlânticos»

(2001/C 221/20)

Em 30 de Novembro de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do artigo 23.º, n.º 3, do Regimento, elaborar parecer sobre: «O reforço da parceria e do diálogo transatlânticos».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas emitiu parecer em 17 de Maio de 2001, sendo relator E. Ehnmark.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 119 votos a favor e 2 abstenções, o presente parecer.

Síntese do parecer

- a) O Comité Económico e Social dá todo o seu apoio à cooperação transatlântica e recomenda que a mesma seja reforçada e alargada.
- b) O Comité receia que possam aumentar as divergências de opiniões acerca de questões bilaterais e globais entre os Estados Unidos da América e a União Europeia.
- c) O Comité acentua que o reforço da parceria e da cooperação deve emanar do entendimento e respeito mútuos pelos pontos de vista, pelos valores, pelos interesses e pelos modelos sociais de cada um.
- d) O Comité recomenda que a sociedade civil organizada participe activa e firmemente na parceria. A sociedade civil organizada pode dar uma contribuição importante para a preparação e o acompanhamento da situação no âmbito da cooperação transatlântica. As iniciativas «people-to-people» assumirão particular relevância se os litígios se tornarem mais frequentes.
- e) O Comité concorda com a organização da cooperação em moldes mais temáticos, desde que tal contribua para vencer as situações de crise.
- f) O Comité propõe quatro temas prioritários — globalização e sistema comercial multilateral, ambiente e alterações climáticas, segurança dos alimentos e defesa dos consumidores, coesão social e sistema de segurança social sustentável numa perspectiva demográfica.
- g) O Comité aplaude a continuação e o reforço dos diálogos existentes. A criação de grupos de trabalho como instrumento para a preparação da discussão dos temas nas cimeiras UE-EUA devia também ser considerada, declarando-se o Comité disponível para assistir na criação dos mesmos.
- h) O Comité pretende participar activamente na cooperação transatlântica. Na qualidade de instituição europeia representativa da sociedade civil organizada, o Comité pode proporcionar valor acrescentado à cooperação.
- i) Integrada numa participação dilatada, o Comité propõe a criação de um fórum transatlântico — anual ou bienal — para análise de temas de importância e interesse mútuo. O Comité dispõe-se desde já a organizar o I Fórum Transatlântico, na Primavera de 2002.
- j) O Comité convida a próxima cimeira UE-EUA, a realizar em Gotemburgo, a tomar a dianteira na formulação de uma estratégia global para o desenvolvimento sustentável.
- k) As próximas negociações da OMC em Quatar reflectirão a capacidade da UE e dos EUA para aprovar uma plataforma comum e conciliar as divergências de opiniões. O Comité convida a próxima cimeira UE-EUA, a realizar em Gotemburgo, a dar passos decisivos nesse sentido.

1. Introdução

1.1. A cooperação transatlântica entre a UE e os EUA alargou-se e revestiu novas formas durante os anos noventa, na sequência do fim da guerra fria. Os novos moldes e a noção das vantagens que as duas partes podiam tirar de uma estreita cooperação deram azo à participação de grupos da sociedade civil organizada nos diálogos e nas iniciativas de cooperação. A nova agenda transatlântica (NAT), adoptada em 1995, constituiu um passo significativo porquanto alargou a cooperação entre a UE e os Estados Unidos a todas as questões políticas e económicas.

1.2. A NAT foi igualmente importante à luz das discussões havidas sobre a possibilidade de criar uma zona de comércio livre entre a UE e os EUA. Tais discussões revelaram-se

infrutíferas, deixando de estar inscritas na ordem do dia, mas patenteiam a tendência para integrar novas dimensões e modalidades de cooperação.

1.3. A NAT marcou o início de um novo equilíbrio entre a UE e os EUA. Na Primavera de 2001, o envolvimento crescente da UE nos assuntos internacionais e o seu papel cada vez mais importante enquanto protagonista da cena internacional tornou-se óbvio e significativo. Ao mesmo tempo, acontecimentos relevantes no hemisfério americano — mormente a aprovação da proposta de criação de uma zona de comércio livre entre todos os Estados americanos, excepto Cuba, na cimeira realizada no Quebeque — vieram alterar a paisagem e as condições para a evolução futura da NAT e, em larga medida, de toda a cooperação transatlântica.

1.4. A NAT aumentou significativamente a capacidade dos mecanismos de cooperação para solucionar os problemas — sem dissimular o facto de conflitos potenciais e ou divergências de opiniões estarem continuamente em gestação, em especial no domínio comercial. Quando travados a tempo os conflitos não assumiram maiores proporções, o que, com algumas excepções, funcionou bem.

1.5. Admite-se que esta capacidade permaneça adequada nos próximos anos, embora, à semelhança de qualquer outra relação que se estenda por várias décadas, o grau de entendimento mútuo e de comunhão de ideias possa flutuar ao longo dos anos.

1.6. Parece assistir-se ao início de um período perturbado por um número crescente de divergências de opiniões entre a UE e os EUA acerca de questões essenciais de carácter bilateral e global. Nessa perspectiva, será tanto mais importante que o diálogo entre as sociedades civis dos dois lados do Atlântico funcione bem e que os mecanismos de resolução dos problemas sejam adequados.

1.7. A Comissão Europeia afirmou numa comunicação sobre o futuro da cooperação transatlântica que «Apesar das dificuldades que surgem por vezes entre a União Europeia e os Estados Unidos (...), as relações estratégicas entre os dois parceiros constituem indubitavelmente as mais importantes do mundo»⁽¹⁾.

1.8. O Comité subscreve integralmente tal afirmação, não deixando, porém, de insistir em que um número crescente de divergências de opiniões poderá suscitar novas tensões.

1.9. Dispensando-se de examinar todas as questões em que as divergências de opiniões são flagrantes, o Comité não pode, porém, deixar de reagir a uma questão em particular.

1.10. O Comité lamenta profundamente a crise gerada pelo anúncio por parte dos EUA da rejeição do protocolo de Quioto sobre as questões climáticas globais.

1.11. Ao elaborar o presente parecer de iniciativa sobre o futuro da cooperação transatlântica, o Comité norteia as suas considerações pelo objectivo de cimentar a cooperação e o diálogo nos próximos anos. Quando se perfilam divergências de opiniões no plano político, há que intensificar a cooperação e o diálogo, evitando os mal-entendidos entre as duas partes e fazendo mais do que nunca intervir a sociedade civil organizada.

1.12. Com o presente parecer de iniciativa, o Comité examina a experiência acumulada pela cooperação transatlântica e propõe uma série de medidas para impulsionar os mecanismos e os diálogos, já que a nomeação da nova administração americana propicia ensejo de analisar a melhor forma de considerar as lições colhidas e as prioridades para a cooperação futura.

1.13. Ao mesmo tempo, o Comité pretende examinar o seu próprio papel na cooperação e no diálogo transatlânticos, partindo do princípio, já afirmado, da intensificação dos contactos entre a sociedade civil organizada dos dois lados do Atlântico.

1.14. O Comité crê estar habilitado a dar uma contribuição concreta para a cooperação e o contacto entre as duas partes, mediante a intensificação do diálogo com todos os segmentos da sociedade americana. Para tanto, formula propostas específicas.

1.15. Com o presente parecer, o Comité pretende ainda contribuir para a cimeira UE-EUA que terá lugar paralelamente ao Conselho Europeu de Gotemburgo, em Junho do ano em curso.

1.16. O repto para a parceria UE-EUA consiste em centrar-se nos interesses e valores comuns perduráveis em vez dos problemas pontuais, identificando as questões prioritárias e moldando a cooperação em consonância.

(1) «Comunicação da Comissão ao Conselho — Para um reforço da relação transatlântica: orientado para a dimensão estratégica e a obtenção de resultados» (COM(2001) 154 final de 20.3.2001).

2. Evolução da cooperação transatlântica durante os anos noventa

2.1. No princípio dos anos noventa, as deliberações sobre a cooperação transatlântica foram matizadas pelo colapso da União Soviética e pelo fim da guerra fria. Despontaram novas oportunidades de cooperação sobre questões de carácter bilateral e global e surgiram novas iniciativas tendentes a estruturar a cooperação.

2.2. O debate sobre uma possível zona de comércio livre transatlântica reflectia a opinião predominante no início dos anos noventa de que as oportunidades seriam infinitas. Mas tal revelou-se infundado motivo por que a ideia de uma zona de comércio livre transatlântica foi abandonada.

2.3. A meio dos anos noventa, foi elaborada uma nova estrutura para a cooperação transatlântica — a nova agenda transatlântica (NAT) e a parceria económica transatlântica (PET).

2.4. A NAT foi adoptada em 1995, constituindo um passo decisivo para a identificação da cooperação e do diálogo. A NAT norteia-se por quatro objectivos principais:

- promover a paz e a estabilidade, a democracia e o desenvolvimento em todo o mundo;
- responder aos desafios globais, tomando medidas contra os flagelos do tráfico de droga e do terrorismo;
- contribuir para a expansão do comércio mundial e estreitar as relações económicas;
- lançar pontes sobre o Atlântico.

2.5. Inscritas neste último objectivo, foram lançadas várias iniciativas «people-to-people». Os quatro diálogos intersectoriais actualmente previstos no âmbito da NAT — empresas, ambiente, consumidores e trabalhadores — datam de 1995.

2.6. As estruturas do processo da NAT incluem a organização de duas cimeiras anuais, um elaborado sistema de grupos de trabalho a nível de funcionários [N.T.: Grupo de Alto Nível (directores-gerais/directores políticos) e Task Force UE-EUA (directores)] e uma série de contactos informais que visam identificar os problemas e as opções possíveis. A sociedade civil organizada participa marginalmente na NAT.

2.7. A PET foi lançada em 1998 com vista a intensificar e alargar a cooperação multilateral e bilateral e as acções comuns em matéria de comércio e de investimento no âmbito da NAT.

3. Realidade da cooperação transatlântica durante os anos noventa

3.1. A Comissão Europeia sintetizou uma parte da realidade da cooperação na frase seguinte:

«Apesar das dificuldades que surgem por vezes entre a União Europeia e os Estados Unidos em relação a alguns aspectos políticos ou devido às diferenças entre as respectivas estruturas institucionais e práticas administrativas, as relações estratégicas entre os dois parceiros constituem indubitavelmente as mais importantes do mundo.» (N.T.: Comunicação já citada, síntese, 4.º parágrafo, p. 2.)

3.2. A Comissão aditou a esta declaração geral uma análise pertinente, identificando seis problemas que estão na origem das dificuldades verificadas:

- Os limites impostos ao poder executivo americano pelo processo legislativo do Congresso dos Estados Unidos, essencialmente motivado por questões de política interna.
- Os limites institucionais impostos à União Europeia pelos Tratados e os condicionamentos estruturais inerentes ao seu processo de decisão.
- Uma vontade desigual de fazer sacrifícios económicos para obter progressos à escala mundial em matéria de respeito pelas normas ambientais.
- Um grau de tolerância diferente por parte dos consumidores da UE e dos Estados Unidos no que se refere a algumas práticas como a utilização de organismos geneticamente modificados.
- A incapacidade por parte da administração federal americana, por força da sua Constituição, de envolver organismos de regulamentação e os Estados federados nas suas relações com a UE.
- As dificuldades sentidas por ambas as partes para assegurar uma aplicação rápida e integral das regras da OMC. (N.T.: Idem, capítulo III, ponto 27, p. 10.)

A Comissão sustenta que uma liderança e um empenhamento político de alto nível de ambos os parceiros poderão contribuir para ultrapassar essas dificuldades.

3.3. Apraz ao CES a linguagem clara em que a análise da Comissão está redigida, bem como o seu conteúdo. Importa que um debate sobre a futura cooperação parta de um certo grau de transparência e de franqueza na avaliação dos problemas e das dificuldades passadas e presentes. A comunicação da Comissão constitui uma leitura estimulante para todas as partes envolvidas na cooperação transatlântica.

3.4. As observações aduzidas pelo CES sobre o futuro das relações transatlânticas suportam as conclusões da Comissão. Há que reconhecer que, por um lado, a conjugação de limites de ordem constitucional e institucional e de factores

dependentes da opinião pública criou ocasionalmente dificuldades às novas iniciativas, mas, por outro, a NAT enriqueceu significativamente os contactos e os diálogos e contribuiu para a discussão de novos problemas.

3.5. Ao mesmo tempo, independentemente dos mecanismos previstos na NAT, surgiram litígios comerciais e outras questões delicadas. O facto de um número importante destes problemas ter exigido esforços prolongados para encontrar uma solução denuncia que os mecanismos existentes não seriam suficientes. Cabe notar que os litígios comerciais afectam apenas 1-1,5 % do volume total do comércio bilateral e que, no que se refere aos EUA, alguns problemas em estado latente, tais como a questão dos géneros alimentícios produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, podem sofrer uma deterioração rápida.

3.6. O CES faz ainda questão de acentuar que os representantes das organizações que participaram activamente nos diálogos e seminários a nível da União Europeia e dos EUA no decurso dos últimos anos insistem em que este é o momento oportuno para lançar novas iniciativas tendentes a cimentar a parceria.

3.7. Embora em graus diversos, os representantes das empresas, das associações de defesa dos consumidores e de protecção do ambiente apontam a mesma necessidade. No entender dos representantes das organizações sindicais americanas, os contactos bilaterais estão bem implantados ao nível das confederações europeias e mundiais.

3.8. Os contactos do CES com a sociedade civil organizada europeia e americana suscitam os comentários e observações seguintes:

A parte americana interessa-se menos pela cooperação transatlântica do que no passado, facto susceptível de prejudicar a ambiência vivida na NAT. Ao mesmo tempo, foi acentuado em várias circunstâncias que a primeira prioridade dos EUA ia para o estreitamento das relações com as outras regiões das Américas.

Nota-se um amplo consenso quanto à necessidade de intensificar a NAT e os diálogos e criar mecanismos de cooperação. No entanto, dado que as questões não podem ser seleccionadas em função do consenso que geram, afigura-se aconselhável seleccionar aquelas em que as posições e as soluções propostas fossem diferentes, mas em relação às quais um diálogo se revelaria útil para ambas as partes.

A ideia da participação activa e vigorosa da sociedade civil organizada merece concordância geral. No entanto, é notório que os contactos internos entre as ONG e a sociedade civil organizada são muito menos frequentes na parte americana do que na parte europeia.

Os diálogos estabelecidos no âmbito da NAT não podem existir sem uma forte participação pública, sobretudo no que se refere ao diálogo sobre as empresas, pese embora tal argumento ser invocado pelos demais diálogos. Foi ventilada a questão do apoio financeiro aos diálogos, especialmente no que se refere ao diálogo sobre o ambiente.

O extraordinário crescimento na produtividade da indústria dos EUA na última década foi tema frequentemente abordado no contexto dos vultosos investimentos nas TIC e no aperfeiçoamento dos recursos humanos. Este grupo de questões foi indicado como possível tema de análise e comparação bilateral.

As relações laborais nos EUA passam por uma situação de conflito crescente com os empregadores e a nova administração, questão acerca da qual a UE poderia dar uma contribuição importante.

4. Temas e problemas essenciais para a parceria transatlântica

4.1. Afigura-se pertinente que a parceria transatlântica nos próximos quatro anos ou mais se concentre nos problemas essenciais, antes de examinar os objectivos do alargamento dos diálogos e dos contactos.

4.2. Os quatro diálogos estabelecidos em 1995 — empresas, trabalhadores, consumidores e ambiente — obtiveram um êxito parcial. É óbvio que o diálogo sobre as empresas funcionou muito bem chegando a conclusões que contribuíram para a solução de problemas relacionados com a indústria e com o comércio bilateral. O mesmo se passou com o diálogo sobre os consumidores, que inspirou a legislação nos dois lados do Atlântico. O diálogo sobre os trabalhadores ocorreu, em larga medida, no âmbito dos contactos sindicais bilaterais estabelecidos. O diálogo sobre o ambiente só em parte atingiu os seus objectivos; embora os primeiros resultados fossem auspiciosos, foi forçado a suspender os trabalhos porque os EUA não disponibilizaram os recursos necessários. Para alguns diálogos, revelou-se difícil equilibrar as questões a debater e os mecanismos previstos. Nas palavras de um dos representantes das empresas, os mecanismos previstos para convocar e organizar as reuniões tornaram-se mais importantes do que a existência de questões relevantes a debater.

4.3. Nesta perspectiva, assume particular importância que as questões — afora as que se prendem com situações de crise — seleccionadas para o futuro trabalho da NAT correspondam a critérios de longo prazo e interesse mútuo. A Comissão Europeia, na sequência da sua análise, identificou oito temas de importância estratégica e propôs que o processo da NAT se concentrasse em um ou dois desses temas de cada vez.

4.4. Os oito temas de importância estratégica identificados pela Comissão são:

- a) Desafios emergentes em matéria de segurança,
- b) Globalização e sistema comercial multilateral,
- c) Luta contra o crime e especialmente contra o crime organizado,
- d) Energia — preparar o futuro,
- e) Defesa dos consumidores e especialmente a segurança dos produtos alimentares,
- f) Questões macroeconómicas,
- g) Luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento,
- h) Economia digital (efeitos na produção, vida profissional, etc.).

A esta lista, o Conselho «Assuntos Gerais» aditou um nono tema — ambiente e alterações climáticas.

4.5. A Comissão propôs que os temas se subdividissem em «questões prioritárias», de molde a habilitar a estrutura da NAT a concentrar-se anualmente num número limitado de problemas, não abordando um novo enquanto não tivesse obtido resultados.

4.6. O CES admite que o processo da NAT só teria a ganhar se mais estruturado, melhorando, pois, as possibilidades de obter resultados concretos. A verdade, porém, é que qualquer definição do que é um resultado depende necessariamente, em última instância, da vontade e da ambição mútuas de trabalhar nesse sentido, seja sob a forma de acordos, de lançamento de novos projectos ou programas ou de iniciativas a nível nacional.

4.7. O CES concorda com a pertinência e a relevância dos oito temas sugeridos, pois abrangem domínios vastos e reflectem a existência de questões de importância estratégica para as duas partes ou para uma delas. O Comité não pôe qualquer objecção à sua inclusão na referida lista.

4.8. Contudo, do ponto de vista da sociedade civil, o CES daria particular importância aos temas seguintes, porquanto

reflectem concretamente as considerações e os interesses de vastos grupos de cidadãos nos dois lados do Atlântico:

- A globalização e o sistema comercial multilateral: conviria que este tema integrasse a edificação do apoio UE-EUA ao desenvolvimento do sistema comercial multilateral por forma a promover o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável a nível mundial, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais dos trabalhadores instituídos pela OIT, a comunhão de esforços para promover, aplicar e fazer cumprir as Orientações da OCDE para as Empresas Multinacionais⁽¹⁾ e a preparação da próxima ronda de negociações da OMC.
- Ambiente e alterações climáticas: este tema deveria incluir os preparativos para a Conferência do Rio + 10 e a formulação de novas estratégias para combater as alterações climáticas.
- Defesa dos consumidores e especialmente segurança dos produtos alimentares: este tema deveria procurar vencer a ideia geral dos consumidores de que a segurança dos produtos alimentares é quase raridade.
- Coesão social e sistema de segurança social sustentável numa perspectiva demográfica: este tema satisfaria os interesses de vastos grupos da sociedade civil organizada e abordaria questões cada vez mais prementes.

O Comité contemplou ainda outros temas sob o ponto de vista da sociedade civil organizada, a maioria dos quais poderia ser integrada na lista da Comissão ou nos quatro temas acima indicados, nomeadamente a migração e a segurança digital. Quanto à selecção dos temas para a futura cooperação transatlântica, o Comité gostaria de chamar a atenção para a questão do desenvolvimento sustentável, objecto do ponto 8, e para a questão da evolução da vida profissional numa economia digital dominada pelas TIC.

⁽¹⁾ As Orientações da OCDE para as Empresas Multinacionais são recomendações dirigidas pelos 30 governos da OCDE, mais a Argentina, o Brasil e o Chile, às empresas multinacionais activas nos países aderentes. São princípios e normas não vinculativos em prol de um comportamento económico responsável e abrangem dez domínios diferentes: conceitos e princípios, políticas gerais, divulgação, relações laborais e sindicais, ambiente, luta contra a corrupção, interesses dos consumidores, ciência e tecnologia, concorrência e fiscalidade. Para que tais orientações sejam eficazes, devem ser adequadamente aplicadas e cumpridas, tarefa que devia caber ao diálogo transatlântico. Cabe aos governos divulgar tais orientações e fazê-las respeitar pelas empresas em todo o mundo. Para tanto, é necessária a cooperação entre a UE e os EUA, por um lado, e a sociedade civil organizada, por outro.

4.9. Em síntese, o CES advoga a inclusão de temas da maior importância para a sociedade civil organizada.

4.10. A Comissão propõe a organização de um programa de trabalho para as cimeiras UE-EUA, com base em temas e questões seleccionadas, assegurando uma abordagem da cúpula para a base centrada em factos e resultados.

4.11. O CES não está convencido de que uma abordagem da cúpula para a base seja a mais favorável para a obtenção de resultados cujo alcance não passe a ser letra morta na cimeira seguinte.

4.12. O CES recomenda que a evolução da parceria transatlântica se baseie na adopção paralela de abordagens nos dois sentidos. A abordagem da base para a cúpula resultará na participação crescente da sociedade civil, aspecto este que convém não subestimar. Ao mesmo tempo, a abordagem da cúpula para a base é, evidentemente, necessária na fase de execução das deliberações das cimeiras.

4.13. A Comissão sugere que os resultados das cimeiras assumam diferentes formas; «os líderes poderiam, por exemplo, encarregar os funcionários de identificar soluções possíveis para um determinado problema, propostas de cooperação ou de obter uma posição UE-EUA antes de negociações internacionais, tudo isto dentro de um calendário preciso» (N.T.: Comunicação já citada, capítulo IV, ponto 38, p. 15.)

4.14. Nesse contexto, o CES sugere que uma outra consequência possível de uma cimeira UE-EUA consistiria na decisão de associar vastos segmentos da sociedade civil na elaboração ou na auscultação das posições previstas e na monitorização e no acompanhamento das novas iniciativas.

4.15. Existe sempre o risco de os trabalhos realizados em cimeira se revelarem muito afastados da vida e do horizonte do cidadão comum.

4.16. O CES gostaria de aditar outras observações, nomeadamente acerca dos quatro diálogos iniciados em 1995.

4.17. O diálogo sobre as empresas é de todos o que mais êxito tem obtido. O CES concorda com o ponto de vista veiculado por grande número de participantes neste diálogo que ele deverá prosseguir sob a forma actual.

4.18. No sector sindical, têm lugar mais contactos e debates no exterior do diálogo do que no seu interior. No entanto, é provável que as confederações sindicais considerem interessante participar em novas iniciativas.

4.19. O diálogo sobre consumidores tem geralmente sido muito activo e produtivo. A continuação dos seus trabalhos é mais ou menos indispensável, convindo que esteja estreitamente associado aos novos temas, tais como a defesa dos consumidores e o sistema comercial multilateral.

4.20. O diálogo sobre o ambiente, suspenso devido à não disponibilização de recursos financeiros pelo lado americano, deveria ser reatado. Este diálogo é extremamente importante, sobretudo à luz da diversidade de prioridades entre a UE e os EUA no domínio do ambiente. Este diálogo tem um papel premente a desempenhar na contribuição para as posições conjuntas entre a UE e os EUA. Não deverá ser difícil identificar as questões prioritárias. O problema reside sobretudo na divergência de opiniões entre os participantes de cada lado do Atlântico. O CES recomendaria que, numa primeira fase, o diálogo sobre o ambiente se integrasse num novo esforço dirigido para o desenvolvimento sustentável, na forma de um grupo de trabalho.

5. Cimentar as estruturas e os moldes da parceria transatlântica

5.1. O CES reitera a sua posição segundo a qual a parceria transatlântica não deveria ser organizada numa abordagem «da cúpula para a base», sendo necessário aditar uma abordagem no sentido contrário.

5.2. Nesses termos, o CES gostaria de tecer algumas considerações quanto às estruturas e moldes da parceria transatlântica nos próximos quatro anos.

5.3. Os temas seleccionados para as cimeiras (com ou sem consulta da sociedade civil organizada) poderiam ser paralelamente preparados pelos canais oficiais, associando a sociedade civil organizada. Nalguns casos, poderia incorporar um dos diálogos. Noutros casos, a fórmula adequada consistiria na criação de um grupo de trabalho com mandato e calendário precisos, que poderia ser incumbido de preparar um tema específico para uma cimeira UE-EUA. O grupo de trabalho deverá ser entendido como a possibilidade de reunir vários interesses de ambas as partes em torno de um tema comum. Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável seria um tema exemplar.

5.4. Importa que os grupos de trabalho, à semelhança dos diálogos nos últimos anos, possam organizar debates, seminários e audições.

5.5. Quanto à questão do «diálogo entre os diálogos», é evidente que tal ideia não tem cabimento no âmbito dos diálogos actuais.

5.6. A comunicação da Comissão sublinha que o Parlamento Europeu deveria futuramente estar mais associado à parceria transatlântica. O CES subscreve tal proposta.

5.7. O CES acentua que, no futuro, a sociedade civil organizada deveria participar mais activamente na parceria transatlântica, sobretudo a fim de sensibilizar o público para as questões e os temas debatidos nas cimeiras UE-EUA.

5.8. O papel do CES na parceria transatlântica é tratado no ponto 7.

5.9. Haverá que considerar os recursos financeiros necessários para as várias modalidades de parceria e cooperação transatlântica. É preocupante o facto de o importante diálogo sobre o ambiente ter deixado de funcionar por falta de fundos.

5.10. O CES propõe que sejam criados quadros orçamentais anuais para a prossecução da parceria transatlântica e dos diálogos e demais fórmulas de preparação e de acompanhamento, competindo a distribuição dos fundos ao Grupo de Alto Nível (estrutura do processo da NAT).

5.11. Por fim, o Comité sugeriria o início de um diálogo idêntico ao da NAT entre a UE e o Japão.

6. Problemas comerciais

6.1. As maiores dificuldades encontradas pela parceria transatlântica nos últimos cinco a dez anos têm sido fruto de fricções comerciais. Sendo a UE e os EUA as duas primeiras potências económicas mundiais, existirão sempre situações de litígio comercial.

6.2. Mas é surpreendente que alguns litígios comerciais tenham resistido aos esforços feitos para os vencer, tal como, por exemplo, no caso das bananas, resolvido, aliás, muito recentemente.

6.3. A este quadro convém aditar os problemas em que as duas partes se entrincheiram por detrás de posições irredutíveis — caso recente dos géneros alimentícios produzidos a partir de organismos geneticamente modificados.

6.4. Na medida em que o CES representa um largo espectro da sociedade civil, cabe-lhe um papel coerente na avaliação dos mecanismos de resolução dos litígios comerciais. Este tema será desenvolvido num próximo parecer sobre as negociações da OMC.

6.5. É evidente que devem ser envidados novos esforços para criar mecanismos mais rápidos e mais eficazes de resolução de litígios comerciais. Quanto mais não seja, trata-se de uma questão de liderança política. A verdade é que os litígios comerciais atingem muito rapidamente um ponto prejudicial a largos domínios de cooperação, o que não é aceitável.

O Comité opina que, ultimamente, o factor decisivo é o empenhamento das duas partes na adesão e na aplicação das decisões da OMC, quando e se os litígios entre a UE e os EUA chegarem à OMC. Este factor é crucial e repercute-se em outros países. Seria fatal se o mecanismo da OMC fosse minado pelas maiores economias do mundo. Mas, ao mesmo tempo, convém envidar todos os esforços para resolver os litígios antes de estes chegarem à OMC.

6.6. O lançamento de uma nova ronda de negociações da OMC é tema de interesse comum e urgente. O CES considera particularmente importante que a UE e os EUA criem uma plataforma comum para a nova ronda, plataforma esta que deverá emitir um sinal claro em favor do comércio livre e do respeito pelos direitos fundamentais dos trabalhadores.

6.7. A UE decidiu abolir os direitos aduaneiros aplicados a todos os produtos provenientes dos 49 países mais pobres do planeta. Trata-se de uma decisão de princípio, independentemente de estarem ainda em curso períodos de transição para certos produtos.

6.8. O CES subscreve tal decisão e faz votos por que os EUA se disponham a tomar uma decisão no mesmo sentido.

6.9. Para os países pobres, a abolição dos direitos aduaneiros e pautais aplicados aos seus produtos é uma medida extremamente importante em favor do crescimento económico.

Tal responsabilidade deve ser partilhada pelas maiores potências económicas do mundo.

7. Papel do CES

7.1. No presente parecer, o CES favorece uma participação alargada da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento dos novos temas e das novas questões a tratar no âmbito da parceria transatlântica.

7.2. Tal facto suscita a questão do papel do CES.

7.3. O CES é a única instituição da UE que representa a sociedade civil organizada no sentido mais lato do termo. O CES desenvolve actualmente este papel e esta função, em estreito contacto e em cooperação com as outras instituições da UE, nomeadamente o Parlamento e a Comissão.

7.4. O CES considera, pois, lógico que, nestas circunstâncias, adopte um papel no contexto da parceria e da agenda transatlânticas.

7.5. Este papel consistiria em parte na organização de um fórum transatlântico anual ou bienal sobre problemas correntes na parceria transatlântica. Este fórum poderia funcionar como um instrumento preparatório de uma futura cimeira e desempenhar um papel de apoio ao acompanhamento das cimeiras anteriores.

7.6. Este fórum deveria reunir representantes da sociedade civil organizada dos dois lados do Atlântico. O CES dispõe-se a considerar mais cabalmente esta iniciativa com o objectivo de apresentar uma proposta concreta até ao fim do ano, o que permitiria organizar o I Fórum Transatlântico na Primavera de 2002.

7.7. O CES está disposto e pronto a assistir na criação dos grupos de trabalho.

7.8. A participação activa do CES teria um outro resultado não despidendo na identificação dos litígios em gestação. Em conformidade com o que já foi afirmado no presente parecer, é cada vez mais necessário cimentar os mecanismos de resolução dos litígios, incluindo a sua identificação precoce.

8. Construir o futuro para a geração actual e a seguinte

8.1. Um dos temas que dominam as reflexões políticas da UE, nesta Primavera, é o da construção do futuro para a geração actual e a seguinte. Sob o rótulo do desenvolvimento sustentável, o debate político centra-se em torno das dimensões económica, social e ambiental. Está agendada para Junho do ano em curso uma primeira decisão política a nível do Conselho Europeu.

8.2. A edificação do futuro num mundo laboral e cognitivo caracterizado pela globalização é tarefa que exige mais do que um grupo de países. Em última análise, é tarefa para compromissos globais a implicar a participação de todos os grupos de países.

8.3. Um pouco mais de dez anos após o fim da guerra fria e num período em que a opinião pública está cada vez mais consciente das tendências insustentáveis na esfera do clima, da alimentação e dos transportes, para citar apenas alguns exemplos, chegou o momento de redobrar de esforços para criar uma política de desenvolvimento sustentável de dimensão mundial.

8.4. É necessário começar, mas para tanto há que traçar um horizonte largo.

8.5. O CES convida os participantes na próxima cimeira UE-EUA a assumirem uma posição de liderança na formulação de uma abordagem global para uma política de desenvolvimento sustentável.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros»

(2001/C 221/21)

Em 3 de Novembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º e do artigo 55.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de Abril de 2001, sendo relatora U. Konitzer.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou por 77 votos a favor, 14 contra e 10 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Os mediadores de seguros por conta própria têm vindo a adquirir uma grande importância no mercado dos serviços financeiros. A sua quota de mercado na distribuição de seguros ultrapassa 50 % em numerosos Estados-Membros, de acordo com informações da Federação Internacional dos Produtores de Seguros e de Resseguros (BIPAR — Bureau International des Producteurs d'Assurances et de Réassurances) (1).

1.2. Enquanto o mercado interno de seguros já se encontra em grande medida realizado no que diz respeito às companhias seguradoras, devido ao regime estabelecido por força das Terceiras Directivas (2), e enquanto, desde Julho de 1994, uma empresa de seguros se encontra submetida a um regime único de autorização administrativa e de supervisão prudencial da competência do Estado-Membro da sua sede social, para os mediadores de seguros e de resseguros, em contrapartida, não existe ainda um quadro comunitário eficaz e uniforme. Em grande medida, a inexistência de um quadro jurídico não permite tirar plenamente partido da liberdade de prestação de serviços e do direito de estabelecimento, o que contribui para que os mediadores de seguros não possam, com frequência, satisfazer as solicitações dos clientes. São exemplo disto o seguro de responsabilidade civil, bem como o seguro automóvel e de bens imobiliários existentes noutro Estado-Membro e que, em grande medida, são e só podem ser aí celebrados.

1.3. Na exposição de motivos da proposta de directiva, a Comissão aponta, com razão, que as disposições comunitárias adoptadas para os mediadores (Directiva 77/92/CEE (3) e Recomendação 92/48/CEE (4)) contribuíram efectivamente para a aproximação das regulamentações nacionais, mas que, no entanto, os mediadores de seguros continuam a estar submetidos a requisitos jurídicos nacionais divergentes, que compartimentam os mercados nacionais e constituem um obstáculo ao exercício transfronteiras das respectivas actividades.

(1) A estatística relativa às quotas de mercado dos diferentes circuitos de distribuição constante da página 4 do documento COM(2000) 511 final foi ainda completada com os dados do BIPAR respeitantes aos países escandinavos — ver anexo.

(2) Directiva 92/49/CEE (Terceira Directiva relativa ao seguro não vida), JO L 228 de 11.8.1992, p. 1; Directiva 92/96/CEE (Terceira Directiva relativa ao seguro de vida), JO L 360 de 9.12.1992, p. 1.

(3) JO L 26 de 31.1.1977, p. 14.

(4) JO L 19 de 28.1.1992, p. 32.

1.4. Convém também salientar que a Recomendação da Comissão 92/48/CEE (4) não foi, até hoje, transposta em todos os Estados-Membros. A Directiva 77/92/CEE não serviu de base suficiente para constituir um quadro jurídico que garantisse a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento para uma actividade transfronteiras dos mediadores de seguros e de resseguros. Tal como anteriormente, pode-se iniciar a actividade de mediação nos Estados-Membros sem qualquer formação ou qualificação profissional, estando ainda muito desprotegido o título profissional de mediador.

1.5. A proposta da Comissão de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a mediação de seguros tem em conta a preocupação da Comunidade expressa no Plano de Acção para os Serviços Financeiros (5) quanto à realização de um mercado de pequenas operações verdadeiramente integrado em que os interesses dos consumidores e dos prestadores de serviços em matéria de mediação de seguros estejam protegidos de modo adequado.

2. Conteúdo da proposta de directiva

2.1. A proposta da Comissão pretende garantir o acesso à actividade de todos os mediadores de seguros e de resseguros estabelecidos na Comunidade, que iniciam ou exercem esta profissão (n.º 1 do artigo 1.º), independentemente da forma jurídica (pessoa singular ou colectiva) adoptada para o exercício da sua actividade profissional.

2.2. A directiva visa melhorar a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento dos mediadores na Comunidade.

2.3. Leva em conta o facto de os mediadores de seguros constituírem um elo essencial dos canais de comercialização dos produtos de seguros na Comunidade. A sua quota de mercado na distribuição de seguros ultrapassa 50 % em numerosos Estados-Membros.

(5) COM(1999) 232 final de 11 de Maio de 1999.

2.4. Além disso, tem ainda em consideração o objectivo do Plano de Acção para os Serviços Financeiros⁽¹⁾ — acolhido favoravelmente pelo Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999, e energicamente defendido em Lisboa, em 23 e 24 de Março de 2000 — que visa a realização de um mercado de pequenas operações verdadeiramente integrado em que os interesses dos consumidores e dos prestadores de serviços estejam protegidos de modo adequado.

2.5. A proposta de directiva respeita simultaneamente a Resolução do Parlamento Europeu sobre o Plano de Acção para os Serviços Financeiros, em que se considera ser da maior importância a reformulação da regulamentação comunitária sobre os mediadores de seguros⁽²⁾.

2.6. Com ela é finalmente criado um quadro normativo destinado a assegurar um elevado nível de profissionalismo e de competência a todos os mediadores por conta própria (artigo 4.º). Só podem exercer a actividade profissional de mediadores de seguros e de resseguros nos Estados-Membros os indivíduos que:

- possuam conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais adequados,
- sejam pessoas idóneas e, sobretudo, de cujo registo criminal nada conste referente a actividades de seguros e de resseguros nem tenham sido declarados anteriormente em situação de falência,
- estejam cobertos por um seguro de responsabilidade profissional ou por qualquer outra garantia equiparável que cubra as responsabilidades resultantes de negligência profissional, pelo menos até ao montante de um milhão de euros por pedido de indemnização e
- tenham assegurado, através de medidas para protecção dos consumidores tomadas pelos Estados-Membros, que o prémio será transferido para a empresa de seguros ou para a empresa de resseguros ou que o montante correspondente à indemnização será transferido para o segurado.

2.7. Com respeito aos empregados de uma companhia de seguros ou de um mediador registado e às pessoas que exercem a mediação enquanto actividade secundária, os Estados-Membros poderão exigir qualificações inferiores às exigidas aos mediadores por conta própria que exercem a mediação como actividade principal, desde que estes estejam obrigados a fornecer-lhes uma formação técnica de base e assumam a responsabilidade por essas pessoas (n.º 1, segundo e terceiro parágrafos, do artigo 4.º).

2.8. Os Estados-Membros poderão ainda decidir não aplicar a directiva às pessoas que negociam seguros como um serviço acessório em relação a um bem ou serviço fornecido, quando

para tal não são necessários conhecimentos específicos, o montante do prémio não excede 1 000 euros anuais e a vigência do contrato de seguro é inferior a um ano (n.º 2 do artigo 1.º).

2.9. A directiva prevê que o acesso e o exercício da actividade de mediador de seguros ou de resseguros ficam subordinados à inscrição num registo que será gerido pelas autoridades competentes do país de origem do mediador e facilmente acessível ao público (artigo 3.º).

2.10. De acordo com a directiva, as empresas de seguros recorrerão apenas a mediadores registados (n.º 5 do artigo 3.º).

2.11. Por forma a garantir a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento, a directiva estipula uma obrigação recíproca de informação prévia entre o país de origem e o país de acolhimento, no qual o mediador pretende começar a exercer os seus serviços ou estabelecer uma sucursal. As autoridades competentes do país de acolhimento informarão as autoridades competentes do Estado-Membro de origem das condições específicas sob as quais as actividades devem ser desenvolvidas no respectivo território, a fim de assegurar a protecção do interesse geral (artigo 5.º).

2.12. As autoridades competentes que administram o registo dos mediadores devem ser organismos públicos ou organismos reconhecidos pela lei nacional ou por autoridades públicas expressamente habilitadas para o efeito pela lei nacional (artigo 6.º).

2.13. A proposta de directiva prevê que os Estados-Membros fixem sanções adequadas a aplicar às pessoas que oferecem ou negociam produtos de seguros sem estarem registadas e às empresas de seguros que recorrem aos serviços de mediadores não registados. Em caso de incumprimento, as autoridades competentes dos Estados-Membros devem cooperar e trocar informações (artigo 7.º).

2.14. Os Estados-Membros instituirão um organismo para apresentação de queixas e um mecanismo para resolução extrajudicial de litígios (artigos 8.º e 9.º).

2.15. Os mediadores de seguros deverão respeitar as obrigações em matéria de prestação de informações previstas na proposta (artigo 10.º).

2.16. A directiva deve ser transposta pelos Estados-Membros até 31 de Dezembro de 2003 (artigo 13.º).

(1) COM(1999) 232 final de 11 de Maio de 1999.

(2) Resolução A5-0059/2000, ponto 11.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité Económico e Social apoia expressamente a proposta da Comissão visando assegurar um elevado nível de profissionalismo e de competência dos mediadores de seguros através de um quadro normativo, que facilita, graças a um sistema de registo único dos mediadores, o exercício transfronteiras das respectivas actividades no âmbito da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços e que garante, simultaneamente, um elevado nível de protecção dos interesses dos tomadores de seguros.

3.1.1. O Comité já havia feito notar o facto de, apesar da sua extraordinária importância para o funcionamento do sector dos seguros num mercado interno, a actividade da intermediação (agentes e corretores de seguros) foi objecto apenas de uma única Directiva de 1976, que deixou por regular aspectos como a responsabilidade profissional, as garantias financeiras, o registo e outras condições do negócio⁽¹⁾.

3.1.2. O Comité estima, porém, que os objectivos avançados pelo projecto de directiva referente à mediação de seguros nem sempre são assegurados de forma suficiente; é o que acontece com:

- a exigência de um elevado nível de qualificações dos mediadores de seguros e de resseguros;
- a possibilidade de livre prestação de serviços, a liberdade de estabelecimento e a protecção dos clientes e dos segurados.

3.2. De acordo com a exposição de motivos da Comissão, a directiva deverá criar um quadro normativo destinado a assegurar um elevado nível de profissionalismo e de competência dos mediadores de seguros⁽²⁾. Qualquer qualificação profissional assenta, porém, numa formação teórica e prática no local de trabalho, nas experiências acumuladas e nos conhecimentos adquiridos no âmbito de uma formação profissional contínua. A Comissão propõe⁽³⁾ que sejam os próprios Estados-Membros a definir e a fixar os currículos e o nível dos conhecimentos e das aptidões dos mediadores, os quais devem corresponder às funções exercidas e aos mercados.

3.2.1. Com base nestes objectivos, o n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 4.º determina, tal como anteriormente a Recomendação 92/38/CEE, que os mediadores de seguros e de resseguros possuam conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais adequados.

3.2.2. O Comité remete para o seu parecer sobre «Os consumidores no mercado dos seguros (Observatório do Mercado Único)», no qual já havia salientado a necessidade de assegurar que os mediadores de seguros possuam uma adequada formação técnica para o desempenho da sua importante missão⁽⁴⁾. Neste contexto, o CES faz referência à «Declaração do Porto» do BIPAR⁽⁵⁾ que, embora deixando ao critério dos Estados-Membros a determinação do nível e do conteúdo da formação, impõe, porém, uma formação teórica e prática mínima com uma duração de, pelo menos, 300 horas, eventualmente reduzidas em função dos conhecimentos específicos à profissão anteriormente adquiridos.

3.2.3. O Comité sugere que os mediadores de seguros que já tenham adquirido durante um determinado período de tempo a experiência e os conhecimentos necessários à actividade de mediação de seguros não sejam obrigados a seguir de novo uma formação nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, mas possam antes registar-se directamente com base em legislação suplementar.

3.3. A livre prestação de serviços nos termos do artigo 49.º e seguintes e o direito de estabelecimento nos termos do artigo 43.º e seguintes do Tratado CE só serão uma realidade para os mediadores de seguros quando eles puderem, com base no reconhecimento e registo no país de origem, prestar serviços noutro Estado-Membro e/ou aí estabelecer uma sucursal. As diferentes regulamentações nacionais a nível da UE manifestam-se, porém, na compartimentação dos mercados que se regista até agora, situação esta que se perpetuará se a última oração do n.º 3 do artigo 5.º da proposta da Comissão for adoptada, tornando o acesso à actividade de mediação de seguros num outro Estado-Membro dependente de condições que tenham a ver com formações diferentes. Assim, dever-se-á procurar estabelecer um padrão mínimo em todos os Estados-Membros para a formação exigida no primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º, sem fixar na directiva os currículos das formações, e fazer com que estas qualificações, que possibilitam o registo no país de origem, permitam também, após o registo, o exercício da actividade noutro Estado-Membro.

3.3.1. O Comité considera, portanto, que o objectivo da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento só será alcançado se for fixada uma formação mínima para a qualificação profissional dos mediadores de seguros sancionada por um exame final organizado pelo Estado ou por um organismo por este reconhecido.

3.4. A proposta da Comissão destina-se também, em última instância, a melhorar o nível de protecção dos tomadores de seguros caso adquiram produtos e serviços de seguros junto

(1) «Os consumidores no mercado dos seguros», JO C 95 de 30.3.1998, p. 72.

(2) COM(2000) 511 final, ponto 1.2, primeiro parágrafo, exposição de motivos.

(3) COM(2000) 511 final, ponto 2, comentários ao articulado, exposição de motivos.

(4) JO C 95 de 30.3.1998, p. 72.

(5) Resolução do BIPAR (Declaração do Porto) de 7.10.1992, Alemanha: Mediação de Seguros 1993, p. 69.

de um mediador. A garantir esta protecção, entre outros, o facto de qualquer pessoa singular ou colectiva que acede ou exerce a actividade de mediação de seguros ou de resseguros tem de estar registada e cumprir determinados requisitos profissionais mínimos. As considerações iniciais de limitar o âmbito da directiva exclusivamente a mediadores com determinado volume de negócios foram, com toda a razão abandonadas, em virtude da protecção dos interesses dos tomadores de seguros. Um mediador que comercialize diariamente apenas um produto não deve ter menos qualificações do que aquele que «vende» dez produtos. O número de produtos comercializados e o tempo despendido não podem ser factores determinantes para o estabelecimento das qualificações básicas do mediador que lhe permitirão proteger os seus clientes.

3.4.1. Infelizmente, no n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 4.º, a Comissão não tem em conta esta conclusão, a que ela própria chegou⁽¹⁾, pois deixa ao critério dos Estados-Membros a possibilidade de não aplicarem as qualificações previstas no n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 4.º aos mediadores que exercem a actividade a título secundário. A distribuição de seguros como actividade secundária é conhecida sobretudo em Portugal, na Escandinávia e na República Federal Alemã, onde cerca de 300 000 mediadores exercem esta actividade para além da sua própria profissão. Contudo, com a adopção da proposta da Comissão, a abertura do mercado e a livre prestação de serviços farão com que rapidamente também noutros Estados-Membros se comece a exercer esta actividade a título secundário, de modo que o problema citado não dirá respeito apenas a um único Estado-Membro.

3.4.2. Acresce que a proposta da Comissão de não aplicar os requisitos de qualificação aos mediadores que exercem a profissão enquanto actividade secundária contradiz igualmente os princípios do Tratado de Amesterdão em matéria de defesa dos consumidores⁽²⁾.

3.5. A obrigação de anotação pelo mediador de seguros prevista pela Comissão no n.º 3 do artigo 10.º é, na opinião do CES, demasiado parcial e não conduz, para além disso, à protecção desejada do consumidor, se em caso de ocorrência de um sinistro, se pode apenas recorrer às anotações do mediador de seguros.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 1.º — Âmbito de aplicação

4.1.1. A proposta permite aos Estados-Membros não aplicarem as disposições relativas aos requisitos profissionais (Capítulo II), bem como as regras relativas às informações a prestar (Capítulo III), quando a actividade profissional de mediação é exercida por pessoas que oferecem produtos de seguros que não requerem quaisquer conhecimentos gerais ou específicos

neste domínio (n.º 2, alínea a), do artigo 1.º) e que não são de previdência (n.º 2, alínea b), do artigo 1.º) nem cobrem riscos de responsabilidade civil (n.º 2, alínea c), do artigo 1.º), mas que estão relacionados com os produtos ou os serviços vendidos ou fornecidos por estas pessoas no quadro da respectiva actividade comercial principal (n.º 2, alíneas d) e e), do artigo 1.º). Na opinião do Comité, incluem-se também nestes «contratos anexos», por exemplo, o seguro de um carro de aluguer reservado no âmbito de uma viagem de férias para a duração da mesma. A proposta limita a vigência dos contratos a menos de um ano e o montante do prémio a 1 000 euros (n.º 2, alínea f), do artigo 1.º).

4.1.1.1. O facto de os contratos de seguro de vida e de responsabilidade civil citados no n.º 2, alíneas b) e c), do artigo 1.º requererem sempre conhecimentos profissionais específicos, faz com que eles recaiam também no âmbito das disposições do n.º 2, alínea a), do artigo 1.º, pelo que se propõe que as alíneas a) a c) do n.º 2 sejam aglutinadas. Nos seguros de veículos automóveis, é já visível o relevo particular do seguro de responsabilidade civil devido ao princípio de protecção da vítima inscrito na legislação de todos os Estados-Membros e que faz dele um seguro obrigatório. Isto afigura-se correcto na medida em que outros contratos de seguros requerem conhecimentos gerais e específicos, à semelhança dos contratos de seguros de vida e de responsabilidade civil. Propõe-se a seguinte reformulação:

«(a) não se trata de produtos de pensões ou de investimentos, como, por exemplo, seguros de vida ou de pensões, nem de contratos que cubram riscos de responsabilidade civil ou exijam conhecimentos gerais ou específicos no domínio dos seguros;»

4.1.2. Não é claro se o valor do prémio se refere ao conjunto de contratos de seguros celebrados por ano ou apenas à conclusão de um contrato. Partindo do objectivo da proposta de directiva de que a não aplicação das regras só se refere à mediação de seguros para contratos que cobrem apenas poucos riscos e que são propostos associados a um produto principal como, por exemplo, a perda ou danos provocados em óculos, em determinados electrodomésticos ou no contexto de contratos de viagem, afigura-se adequado restringir o montante do prémio anual por contrato a um total de 100 euros, sem se limitar a sua vigência, propondo-se assim a seguinte formulação:

«(f) o montante do prémio por contrato e por ano não ultrapassa os 100 euros, não havendo uma limitação da vigência do contrato por ano.»

4.2. Artigo 2.º — Definições

4.2.1. O artigo 2.º aborda as definições utilizadas para aplicação da directiva, algumas das quais não são claras.

(1) COM(2000) 511 final, ponto 2, comentários ao artigo 1.º, quinto parágrafo, exposição de motivos.

(2) JO C 340 de 10.11.1997, p. 32, Tratado de Amesterdão, artigo 2.º, n.º 17.

4.2.1.1. No n.º 3 do artigo 2.º define-se mediação de seguros como «as actividades de apresentação, informação, proposta ou realização dos trabalhos preparatórios ou inerentes à celebração de contratos de seguro, bem como o apoio à gestão e execução desses contratos, em especial em caso de ocorrência de um sinistro». Na versão alemã, substituir a palavra «Vorschlagen» (propor) por «Informationserteilung» (informação), já que esta se aproxima mais da versão inglesa «giving information» da proposta de directiva. Dever-se-ia ainda incluir na descrição da actividade de mediação de seguros os serviços de consultoria propriamente dita, que acompanham a celebração de um contrato. Na opinião do CES, nos termos da directiva, a gestão de contratos de seguros não é uma actividade de mediação de seguros. A directiva deveria explicitar que a actividade de mediação de seguros não pressupõe o preenchimento de todas as características da actividade. Propõe-se, assim, a seguinte redacção:

«(3) “mediação de seguros”, as actividades de apresentação, preparação e celebração de contratos de seguro, o fornecimento de informações e os serviços de consultoria conexos, bem como o apoio à execução desses contratos, em especial o aconselhamento em caso de ocorrência de um sinistro, excluindo o estabelecimento de contactos. Para exercer a actividade de mediação de seguros basta preencher uma das características mencionadas.»

4.2.1.2. A definição de «mediador de seguros» constante do n.º 5 do artigo 2.º deve dizer respeito apenas a quem (agentes de seguros, angariadores de seguros, corretores de seguros, etc.) é independente e não aos empregados de uma seguradora no domínio da mediação de seguros. Com este esclarecimento, pode-se prescindir da restrição efectuada na definição de que esta não se aplica às empresas de seguros nem aos seus funcionários, que legalmente são empregados. Tendo em conta a proposta para o n.º 3 do artigo 2.º, recomenda-se a seguinte redacção:

«(5) “mediador de seguros”, qualquer pessoa que, em contrapartida de uma remuneração ou no contexto de um produto e/ou de uma prestação de serviço remunerados, inicie ou exerça a actividade de mediação de seguros como independente/por conta própria;»

4.2.2. Em conformidade com a proposta no ponto 4.2.1.2, o n.º 6 do artigo 2.º deve ser alterado como segue:

«(6) “mediador de resseguros”, qualquer pessoa que, em contrapartida de uma remuneração ou no contexto de um produto e/ou de uma prestação de serviço remunerados, inicie ou exerça a actividade de mediação de resseguros como independente/por conta própria;»

4.2.3. A proposta de directiva não prevê qualquer definição do conceito «empresa-mãe» utilizado no n.º 1, alínea c), do artigo 10.º, pelo que se propõe aditar ao conjunto das definições mais uma, instando com a Comissão para que a formule.

4.3. Artigo 3.º — Registo

4.3.1. Em consequência da proposta de supressão do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º (ver ponto 4.4.3.4 infra), há que reformular o n.º 2 do artigo 3.º como segue:

«(2) Os Estados-Membros velarão por que o registo dos mediadores de seguros e de resseguros seja feito sob reserva da observância dos requisitos profissionais previstos no artigo 4.º»

4.3.2. A inscrição no registo é um acto jurídico de acesso à actividade profissional. Em contrapartida, a recusa de inscrição no registo é um obstáculo ao acesso à profissão, em que é afectada a liberdade fundamental de exercício de uma profissão. A directiva tem, portanto, de obrigar os Estados-Membros a organizarem o sistema de autorização segundo o Estado de direito, prevendo igualmente um processo de oposição ou de acção contra a rejeição ou a anulação do registo. Isto é possível se o n.º 4 do artigo 3.º for reformulado do seguinte modo:

«(4) Os Estados-Membros assegurarão aos mediadores cujo pedido de inscrição no registo for rejeitado ou cujo registo for anulado devido a uma sanção nos termos do artigo 7.º a possibilidade de interponem recurso. Os Estados-Membros assegurarão ainda o acesso por parte de qualquer pessoa ao registo ou registos referidos no n.º 1.»

4.4. Artigo 4.º — Requisitos profissionais

4.4.1. No primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º, a Comissão pretende definir os requisitos específicos em termos de qualificações que os mediadores de seguros devem possuir para solicitar a sua inscrição no registo público, sem, no entanto, fazer qualquer menção ao período de duração e aos conteúdos específicos da qualificação. A formulação «conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais adequados» não se refere sequer à actividade de mediação de seguros. Assim, esta formulação tão vaga no atinente aos conhecimentos e às aptidões do mediador pode acarretar o risco de não se conseguir, devido a regulamentações nacionais totalmente diferentes, alcançar o objectivo do reforço da protecção dos tomadores de seguros, em particular no que se refere aos requisitos relativos à competência técnica do mediador. Sem o estabelecimento de uma qualificação mínima de base que tenha em conta a protecção do consumidor, as distorções da concorrência serão maiores para os mediadores que tentem beneficiar da livre prestação de serviços. Parece que, com a presente proposta de directiva, não se alcançará ainda a garantia de equivalência das disposições nacionais para os mediadores de seguros, já tentada com a Recomendação 92/48/CEE.

4.4.1.1. Atentos os requisitos de qualificações, por vezes, muito exigentes que alguns Estados-Membros já estipularam

para a profissão de mediador de seguros e não sendo possível, por outro lado, através de uma directiva comunitária uniformizar as exigências em matéria de formação específica dos mediadores de seguros, o Comité Económico e Social decidiu também não recomendar uma directiva que regulamente uniformemente a formação profissional. Recomenda, porém, apoiando-se na proposta do BIPAR⁽¹⁾, que seja estabelecido, pelo menos, um «padrão mínimo», que permita a cada Estado-Membro definir, a partir daí, uma formação ao nível nacional, devendo esse padrão mínimo abarcar um número de horas de base de formação teórica e prática. Os Estados-Membros devem conservar a possibilidade de, com a colaboração das associações profissionais, das companhias de seguros, das câmaras profissionais e das associações de representantes dos trabalhadores, elaborarem, apresentarem e aplicarem um programa de formação e ainda definirem disposições indicando até que ponto o número de horas de formação poderá ser reduzido em função dos conhecimentos específicos à profissão. A formação deverá ser sancionada por um exame final objectivo que, consoante o sistema aplicado no Estado-Membro, será organizado pelo Estado ou, mediante autorização legal, por um organismo reconhecido. Em consequência, propõe-se reformular o primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º como segue:

«(1) Os mediadores de seguros e de resseguros deverão demonstrar possuir os necessários conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais no domínio dos seguros, adquiridos através de uma formação teórica e prática de, no mínimo, 300 horas, eventualmente reduzidas em função dos conhecimentos específicos à profissão anteriormente adquiridos. A formação é validada por um exame organizado pelo Estado ou por um organismo por este reconhecido.»

4.4.2. O Comité parte do princípio de que o disposto no n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 4.º também poderá ser aplicado aos bancos e caixas de depósitos que associam à prestação de serviços financeiros a actividade de mediação de seguros, devendo os respectivos órgãos de direcção preencher todos os pressupostos constantes do artigo 4.º e estar inscritos no registo. Os empregados destas empresas, que participam directamente na mediação de seguros ou de resseguros, devem dispor de conhecimentos e aptidões referentes à actividade de mediação de seguros que iniciam ou exercem e aos produtos que propõem, devendo estar sujeitos ao controlo dos órgãos de direcção inscritos no registo⁽²⁾.

4.4.3. O terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º deixa ao critério dos Estados-Membros a aplicação das disposições sobre as qualificações específicas às pessoas singulares que

acedam ou exerçam actividades de mediação de seguros, cuja actividade profissional principal não seja a da mediação de seguros e cujo rendimento não derive predominantemente desta actividade, desde que um mediador que satisfaça as condições exigidas no primeiro parágrafo ou uma empresa de seguros assumam plena responsabilidade pelos seus actos e lhes preste uma formação específica adequada.

4.4.3.1. Esta derrogação está em contradição com a intenção da Comissão de que «qualquer pessoa (singular ou colectiva) que aceda à actividade de mediação de seguros ou de resseguros ou que exerça essa actividade, esteja registado com base em requisitos profissionais mínimos»⁽³⁾. Vai também contra a opinião da Comissão de que a directiva e os requisitos relativos aos mediadores constantes da presente directiva abrangem a totalidade dos mediadores de seguros para garantir de modo eficaz os interesses dos tomadores⁽⁴⁾.

4.4.3.2. A possibilidade de se exigirem diferentes qualificações profissionais aos mediadores de seguros através de uma regulamentação nacional contém, na prática, um tratamento desigual não justificado e, conseqüentemente, uma violação do princípio da igualdade de tratamento. Neste contexto, é irrelevante que se exija ao «patrão» que assumam a responsabilidade pelos indivíduos que actuam para uma empresa ou para um mediador registado sem estarem inscritos no registo. A garantia de responsabilidade contribui apenas para proteger o tomador de seguros após a ocorrência de um dano, devido a deficiência no aconselhamento ou na mediação, mas não para o evitar. O objectivo da directiva deve ser precisamente evitar maus conselhos ou erros de contrato, se se pretende proteger devidamente o consumidor.

4.4.3.3. Não se deve fazer uma distinção clara entre actividade principal e actividade secundária. Assim, fica em aberto se uma actividade de mediação exercida duas horas por dia por um indivíduo que não tem qualquer outra actividade deve ser considerada como secundária ou se um indivíduo que exerce a actividade de mediação por conta própria durante meio dia e no outro meio dia é trabalhador por conta de outrem também pode ver a sua actividade de mediação considerada como uma actividade secundária.

4.4.3.4. O Comité Económico e Social recomenda, portanto, que se suprima o terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º

4.4.4. A proposta da Comissão não prevê disposições transitórias para os mediadores que já há muito tempo exerçam a actividade de mediação por conta própria. O Comité não considera adequado obrigar esses mediadores a seguir uma formação para se poderem registar e, conseqüentemente, prosseguir a sua actividade. Propõe, por conseguinte, a introdução de uma cláusula que preserve os direitos adquiridos,

(1) Resolução do BIPAR (Declaração do Porto) de 7.10.1992, Alemanha: Mediação de Seguros 1993, p. 69.

(2) Os representantes da Comissão partilharam desta opinião na reunião do Grupo de Estudo «Mediação de Seguros» da Secção do Mercado Único, Produção e Consumo do CES, realizada em 20 de Fevereiro de 2001.

(3) COM(2000) 511 final, ponto 1.3, primeiro parágrafo, exposição de motivos.

(4) COM(2000) 511 final, comentários ao artigo 1.º, exposição de motivos.

conferindo ao n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 4.º a seguinte redacção:

«Os Estados-Membros podem não aplicar o requisito referido no primeiro parágrafo às pessoas que, à data da entrada em vigor das disposições nacionais de aplicação da presente directiva, exerçam a actividade de mediação de seguros há mais de três anos.»

4.4.5. O segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º estipula que o registo dos mediadores de seguros e de resseguros fica subordinado ao facto de estes nunca terem sido anteriormente declarados em situação de falência. O conceito de falência não é usual em todos os Estados-Membros, tendo sido suprimido na Alemanha com a adopção do «Código de Insolvência»⁽¹⁾ em 1994 e substituído pelo conceito de «insolvência». Para além da falência e da insolvência, existem, porém, igualmente outras infracções penais que são incompatíveis com o exercício da actividade de mediação de seguros, em especial, os crimes contra o património, nomeadamente, o abuso de confiança ou a infidelidade em relação aos bens confiados. Por forma a clarificar e complementar este ponto, recomenda-se a utilização da seguinte formulação:

« ... e não devem ter sido anteriormente declarados em falência, não devem nunca ter sido objecto de um processo judicial de insolvência nem devem ter sido condenados por crimes contra o património de terceiros, salvo se tiverem sido reabilitados nos termos do respectivo direito nacional.»

4.4.6. No n.º 4, alínea b), do artigo 4.º, a Comissão propõe que os Estados-Membros tomem medidas para assegurar a transferência dos prémios e dos montantes correspondentes a indemnizações, no sentido de obrigar os mediadores a dispor, numa base permanente, de uma capacidade financeira correspondente a 8 % das suas receitas líquidas anuais, com um montante mínimo de 15 000 euros.

4.4.6.1. Esta disposição obrigaria, pela primeira vez, um sector profissional a divulgar os seus rendimentos, mas levaria também a um encargo financeiro considerável. Ao mesmo tempo, é demasiado imprecisa quanto ao modo como seria aplicável: para assegurar o cumprimento de uma tal disposição as autoridades competentes teriam de efectuar controlos permanentes, o que implicaria despesas administrativas incalculáveis e insustentáveis. Além disso, o valor da garantia a pagar afigura-se arbitrário, não sendo determinado por uma verdadeira necessidade de protecção.

4.4.6.2. O Comité Económico e Social considera suficiente impor ao mediador a rigorosa separação entre os fundos dos clientes e as contas comerciais, desde que as contas de clientes estejam protegidas em caso de falência, tal como estipula o

n.º 4, alínea c), do artigo 4.º Além disso, o disposto na primeira frase do n.º 4 do artigo 4.º aponta para que sejam os Estados-Membros a tomar as medidas possíveis e admissíveis de acordo com o direito nacional para protecção dos fundos dos clientes.

4.4.6.3. Tendo em conta a formulação abrangente da primeira frase do n.º 4 do artigo 4.º, o Comité recomenda que se rejeite a enumeração não exaustiva das possíveis medidas de segurança das alíneas a) a d), suprimindo-se, de qualquer dos modos, o requisito exposto no n.º 4, alínea b), deste artigo.

4.5. *Artigo 5.º — Notificações do estabelecimento e da prestação de serviços noutros Estados-Membros*

4.5.1. A proposta da Comissão prevê no artigo 5.º um regime de notificações que deverá assegurar a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento na Comunidade. Este artigo estabelece o procedimento a seguir por um mediador registado que pretenda exercer as suas actividades profissionais no território de um Estado-Membro que não o seu Estado-Membro de origem. O procedimento prevê uma obrigação de informação tripla, nomeadamente a do mediador ao organismo de registo do seu Estado-Membro de origem, a deste último ao registo do Estado-Membro de acolhimento e a comunicação do registo do Estado-Membro de origem ao mediador sobre o envio da notificação ao registo do Estado-Membro de acolhimento. Além disso, a autoridade competente do país de acolhimento tem de comunicar à sua homóloga do país de origem as condições sob as quais a actividade deve ser exercida no respectivo território, a fim de assegurar a protecção do interesse geral (n.º 3 do artigo 5.º). Em seguida, é necessário que as autoridades competentes do país de origem informem o mediador destas condições. De acordo com as indicações da proposta da Comissão, até que o mediador possa estabelecer uma sucursal noutro Estado-Membro ou aí iniciar a prestação de serviços são necessários pelo menos três meses e toda uma tramitação burocrática que poderia ser evitada.

4.5.1.1. Tem razão, portanto, a Comissão ao afirmar que se deveria pensar em modernizar este processo, defendendo, neste contexto, a possibilidade de, tendo em conta a protecção do interesse geral, se publicar o registo nos sítios Internet de cada autoridade competente. A Comissão propõe que um tal procedimento seja debatido juntamente com os Estados-Membros.

4.5.1.2. O Comité Económico e Social concorda plenamente com a avaliação da Comissão e sugere que se proceda desde já à simplificação proposta através da utilização dos modernos meios de comunicação social.

4.5.1.3. Propõe, em consequência, a seguinte nova redacção dos n.º 1 e 2 do artigo 5.º:

⁽¹⁾ Alemanha: «Insolvenzordnung» de 5 de Outubro de 1994 (BGBl. I S. 2866).

«1) Qualquer mediador de seguros ou mediador de resseguros que tencione exercer pela primeira vez a sua

actividade num ou mais Estados-Membros, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou do direito de estabelecimento, informará as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento. No prazo de um mês, estas autoridades competentes confirmarão ao mediador que este pode iniciar a actividade ou estabelecer a sucursal. Não havendo confirmação ou não sendo ela transmitida dentro do prazo, o mediador pode iniciar ou exercer a actividade no Estado-Membro de acolhimento.

2) Os registos dos mediadores de seguros e dos mediadores de resseguros inscritos serão geridos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros num sítio Internet comum e serão permanentemente actualizados.»

4.5.2. Segundo a última frase do n.º 3 do artigo 5.º da proposta da Comissão, a autoridade competente do país de acolhimento deverá comunicar às autoridades do Estado de origem as condições específicas sob as quais as actividades devem ser desenvolvidas no respectivo território, a fim de assegurar a protecção do interesse geral. Esta formulação torna claro que a directiva não vai assegurar uma grande liberdade de prestação de serviços nem uma grande liberdade de estabelecimento. No entanto, é precisamente este o objectivo que a directiva se propõe. Por outro lado, cada Estado-Membro poderá compartimentar o próprio mercado através da criação de outros requisitos para além das condições previstas no artigo 4.º A directiva deveria, por conseguinte, clarificar que as condições estipuladas pelos Estados-Membros não podem referir-se aos requisitos de formação constantes do n.º 1 do artigo 4.º⁽¹⁾, pelo que se propõe a seguinte frase para completar o n.º 3 do artigo 5.º:

«As condições impostas pelos Estados-Membros não podem referir-se aos requisitos de formação previstos no n.º 1 do artigo 4.º da directiva.»

4.6. Artigo 10.º — Informações a prestar pelo mediador de seguros

4.6.1. De acordo com a proposta da Comissão (versão alemã) (N.T.: Também se aplica à versão portuguesa), os mediadores de seguros prestarão aos consumidores «antes de qualquer contacto inicial» as informações enumeradas no n.º 1 do artigo 10.º Na prática, porém, é absolutamente impossível prestar informações antes de um contacto. Segundo a versão inglesa, existe uma obrigação de informação «prior to any initial contract». Na opinião do Comité Económico e Social é necessário transpor a versão inglesa do documento com a seguinte redacção:

«1) O mais tardar antes da conclusão do contrato, os mediadores de seguros prestarão aos consumidores pelo menos as seguintes informações: ...»

4.6.2. Nos termos do n.º 1, alínea e), do artigo 10.º, o mediador deve informar quem poderá ser responsabilizado em caso de dano. Para além do mediador de seguros, da sua sociedade e dos seus parceiros, intervêm aqui, regra geral, apenas o seguro de responsabilidade civil e a empresa seguradora que estabeleceu o contrato de seguros. O Comité recomenda que se adopte a seguinte nova formulação da alínea:

«e) pessoas singulares ou colectivas (sócios ou a sociedade do mediador, seguro de responsabilidade civil do mediador, dos seus sócios ou da sociedade e nome e morada da companhia seguradora para a qual trabalha) que devem ser consideradas responsáveis por qualquer negligência, falha ou conselho inadequado por parte do mediador no âmbito da mediação de seguros.»

4.6.3. Nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da proposta da Comissão, antes da conclusão de quaisquer contratos específicos, os mediadores são obrigados a estabelecer os requisitos e as necessidades dos clientes e uma explicação das razões que presidiram ao conselho prestado. Este requisito não faz sentido nem é praticável na maioria dos casos. A conclusão de um contrato de seguro de responsabilidade civil automóvel tem sempre por motivo a aquisição ou a readmissão de uma viatura. A conclusão de um seguro de cancelamento da viagem cobre sempre o risco de, em caso de doença, não se poder participar na viagem. Na maior parte dos casos, os contratos correspondem à vontade clara e manifesta do segurado, de modo que o exarar da vontade do cliente pode ser encarado mais como um encargo burocrático do que como uma forma criteriosa de proteger o consumidor. A obrigação de anotação pelo mediador de seguros deveria, portanto, na opinião do Comité, aplicar-se apenas quando o cliente assim o desejasse. Nesse caso, dever-se-ia também solicitar ao cliente que comunicasse, por escrito, as suas solicitações. Em caso de ocorrência de danos, a apreciação da culpa só será possível se existirem, para tal, anotações escritas das duas partes. O mediador deve, porém, estar obrigado a informar sobre a sua obrigação de anotação. Consequentemente, propõe-se a seguinte redacção para o n.º 3 do artigo 10.º:

«3) O mediador de seguros deve informar o cliente de que, a seu pedido, tem de estabelecer, por escrito, os motivos e as necessidades da conclusão de um contrato ou as razões que presidiram ao conselho prestado, se o cliente comunicar, por seu lado, por escrito, ao mediador as suas solicitações e necessidades.»

4.6.4. O Comité Económico e Social propõe à Comissão a seguinte redacção para o n.º 4 do artigo 10.º:

«Os mediadores de grandes riscos e os mediadores ligados a uma empresa, na medida em que se limitem a mediar seguros para a empresa a que se encontram ligados, não precisam de prestar as informações a que se referem os n.ºs 1, 2 e 3.»

⁽¹⁾ Os representantes da Comissão partilharam desta opinião na reunião do Grupo de Estudo «Mediação de Seguros» da Secção do Mercado Único, Produção e Consumo do CES, realizada em 20 de Fevereiro de 2001. Ver o ponto 1.3 da exposição de motivos da proposta de directiva.

4.7. Artigo 13.º — Transposição

4.7.1. A Comissão propõe que os Estados-Membros adoptem, até 31 de Dezembro de 2003, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da presente directiva, devendo do facto informar imediatamente a Comissão.

4.7.2. O Comité Económico e Social considera ainda necessário que os Estados-Membros informem também a Comissão

sobre os currículos e a duração dos requisitos de formação e de qualificação por eles fixados nos termos do n.º 1, alínea 1), do artigo 4.º. Propõe-se, portanto, complementar o primeiro parágrafo do artigo 13.º com a seguinte frase:

«Em particular, informarão imediatamente a Comissão sobre os conteúdos e a duração do respectivo programa de formação estabelecido nos termos do n.º 1, alínea 4), do artigo 4.º»

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Quotas de mercado dos diferentes circuitos de distribuição dos seguros em alguns países da União Europeia

(%)

País	Corretores		Agentes gerais		Balcões bancários		Seguro directo		Outros	
	Não vida	Vida	Não vida	Vida	Não vida	Vida	Não vida	Vida	Não vida	Vida
Áustria (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
ESP	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
Fin	10	15	10	10		45	80	30		
Grécia	Não disponíveis									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Não disponíveis									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) Na Áustria, os bancos podem actuar na qualidade de corretor ou agente.

Fonte: BIPAR 2001.

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A situação da natureza e da protecção da natureza na Europa»

(2001/C 221/22)

O Comité Económico e Social decidiu, em 13 de Julho de 2000, nos termos do artigo 23.º, n.º 3, do Regimento, elaborar um parecer de sobre «A situação da natureza e da protecção da natureza na Europa».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 11 de Maio de 2001, sendo relator L. Ribbe.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

1. Objectivo e estrutura do parecer de iniciativa

1.1. Com o presente parecer de iniciativa o Comité pretende dar o seu contributo para o debate em curso na União Europeia sobre a situação da natureza e da paisagem e sobre a situação da protecção da natureza na Europa, em geral, e a integração da protecção da natureza nas outras políticas, em particular.

1.2. O capítulo 2 destaca a importância do património natural europeu e a necessidade da coordenação global da protecção da natureza pela UE. O capítulo 3 aborda a forma de aplicar as orientações definidas pela UE. O cerne deste parecer encontra-se, porém, no capítulo 4 em que é analisada a coerência da política. Inquire-se se a protecção da natureza está a ocupar uma posição mais relevante do que em anos anteriores nas várias políticas da UE, especialmente nos casos em que são necessárias melhorias urgentes. As considerações tecidas neste parecer centram-se nas políticas em que a influência da União Europeia é maior.

1.3. É incontestável que produzem impactos na Natureza medidas das mais diversas, desde a construção, os usos recreativos, as retiradas de solos, à agricultura e silvicultura, ao desenvolvimento dos transportes e infra-estruturas, à construção de canais e ao represamento e desvio de cursos de água, para só referir algumas. No presente parecer, o Comité focará especialmente a política agrícola comum, que dá à União Europeia influência significativa no tipo de utilização dos solos e, portanto, no estado de conservação da Natureza. É, sobretudo, crucial a integração da protecção da natureza na agricultura, uma vez que 44 % da superfície da UE e grande parte dos sítios Natura 2000 se destinam a exploração agrícola.

2. Situação de partida da protecção da natureza na Europa

2.1. A Europa possui não só excelentes valores culturais, também as paisagens cultural e natural constituem um notável

património natural. É a grande diversidade paisagística e, portanto, da fauna e da flora que dá o encanto e o fascínio ao nosso continente. A sua preservação é uma tarefa importante para a política, a administração e os cidadãos.

2.1.1. A protecção da natureza não é, contudo, um fim em si mesmo. A natureza constitui a base imprescindível da vida e da economia, é um importante recurso para a actividade económica e condiciona a prática de inúmeras modalidades desportivas, de recreio e de organização dos lazeres, assim como as condições da saúde e, pontualmente, a própria terapêutica médica.

2.2. A grande variedade da flora e da fauna deve-se tanto às diversas condições naturais como à sua utilização apropriada. Muitas espécies e muitos habitats dependem, assim, directamente da exploração económica da terra. Grande parte das espécies que hoje carecem de protecção mais intensiva só surgiram devido à produção agrícola extensiva — retrospectivamente falando — dos últimos séculos. A «Europa» é, porém, demasiado diversificada para se falar, ao nível da natureza, de condições comparáveis e transponíveis. São, portanto, também muito diversas as exigências colocadas à protecção da natureza e da paisagem. Nas extensas florestas da Escandinávia, os problemas e a dimensão da protecção da natureza têm outras características que se não encontram nas Terras Altas da Escócia, na árida Extremadura espanhola ou em Estados-Membros ou regiões em que predomina a agricultura intensiva⁽¹⁾.

2.3. A conservação da natureza e da biodiversidade é algo que tem de partir também e sobretudo de cada Estado-Membro, de cada região, de cada autarquia. Cada cidadão deve igualmente empenhar-se na conservação da natureza e do ambiente. Os muitos exemplos positivos representados pela acção de particulares, organizações de protecção da natureza e agricultores demonstram que são muitas as pessoas que se identificam com o objectivo da protecção da natureza. Trata-se de uma clássica tarefa a conduzir «da base para o

⁽¹⁾ Como a Bretanha, os Países Baixos, a Bélgica, a Dinamarca, o Noroeste da Alemanha, o Sueste da Inglaterra, a planície do Pó, etc.

topo», mas que deve, no entanto, ser apoiada politicamente. Deste modo, a conjugação de esforços, nomeadamente à escala europeia, não é apenas oportuna, mas determinante. Com efeito, sem uma coordenação global por parte da UE, a protecção da natureza na Europa jamais terá êxito.

2.3.1. Esta necessidade de coordenação decorre, por um lado, do facto de haver muitas espécies que não se estabelecem numa só região, mas que migram, algumas delas percorrendo milhares de quilómetros entre os seus poisos de Verão e de Inverno. A natureza não conhece fronteiras. A preservação de muitas espécies, por exemplo, os grous de arribação, só pode ser bem sucedida se se protegerem não só os ninhos de reprodução e os poisos de Verão, por exemplo, no Norte da Europa, como os sítios onde passam o Inverno, por exemplo, na Espanha. Por outro lado, as espécies animais migratórias, necessitam, nas suas deslocações entre os poisos de Inverno e de Verão, da mesma maneira que as pessoas que passeiam a pé ou viajam de automóvel, não só de áreas de repouso, como de corredores de passagem. A Europa serve, além disso, de poiso de Inverno às aves migratórias asiáticas, que nidificam na longínqua Sibéria, mas também de local de nidificação para as aves migratórias que vão passar o Inverno em África. A protecção da natureza na Europa também é, portanto, em muitos casos, decisiva para a diversidade das espécies em regiões não europeias.

2.3.2. A necessidade de uma coordenação global ao nível da UE resulta também do facto de mesmo as espécies de fauna e flora não estabelecidas em todas as regiões da Europa fazerem parte da cultura europeia. Ou seja, a sua protecção é do interesse não só nacional como pan-europeu, do mesmo modo que é aceite pela generalidade das pessoas que certos monumentos nacionais sejam protegidos ao nível comunitário. Um exemplo de tais espécies é a maior ave voadora da Europa, a abetarda comum (*Otis tarda*), de que restam ainda exemplares, sobretudo, na Península Ibérica; os cerca de 15 000 exemplares espanhóis e os 200 a 300 exemplares portugueses constituem aproximadamente metade da população mundial desta espécie. Outros exemplos são o urso castanho, o lobo, o linco, o bisonte europeu, um grande número de morcegos e insectos (por exemplo, as borboletas *euphydryas* (ou *hypodryas*) *aurinia* e *maculinea nausithous* ou o escaravelho alpino *rosalia alpina*). A protecção destas espécies exige medidas específicas, que implicam geralmente a manutenção de uma agricultura tradicional, não competitiva nas actuais condições de concorrência.

2.4. Nos últimos anos, a variedade de espécies animais e vegetais tem vindo a degradar-se a olhos vistos. Particularmente preocupante é a dramática cadência: em poucos anos ou décadas, extinguiram-se já algumas espécies, outras encontram-se fortemente ameaçadas de extinção, outras ainda em perigo ou potencialmente em perigo. Só um número muito reduzido de espécies vive nas imediações das fixações humanas e conseguiu adaptar-se às novas circunstâncias e aumentar o seu número. Em geral, porém, deve dizer-se que a situação da natureza e da protecção da natureza na Europa é motivo

de grande preocupação. Alguns êxitos impressionantes na estabilização de determinadas espécies (por exemplo, na protecção de aves de rapina na Europa Central) não chegam, infelizmente, para iludir o facto de as medidas adoptadas nos últimos anos apenas terem surtido efeitos parciais e não terem sido capazes de refrear e inverter fundamentalmente as tendências negativas gerais. A Agência Europeia do Ambiente refere no seu segundo relatório sobre a situação do ambiente na Europa (1999): «Continua a pairar uma séria ameaça sobre as espécies que vivem em liberdade na Europa e é cada vez maior o número das espécies em declínio. (...) Em muitos países, chega a 50 % a percentagem de espécies em vias de extinção de animais vertebrados conhecidos. (...) Mais de um terço da avifauna da Europa diminui sem parar (...)»

2.5. As causas deste fenómeno são de natureza diversa. A principal ameaça advém actualmente da escassez ou do desaparecimento dos habitats naturais das espécies animais e vegetais. Historicamente, a perseguição directa de certas espécies animais (ursos, lobos, lince) já foi mais importante que agora, mas esta deve ser ainda considerada como um problema. Não cessa de retroceder o número de habitats apropriados, designadamente devido ao cultivo de terras, às novas práticas da agricultura e da exploração florestal, à utilização de substâncias nocivas, à segmentação de paisagens extensas, por exemplo, com a construção de estradas, infra-estruturas turísticas (sobretudo nas regiões costeiras), etc. Entretanto, prossegue a construção desregrada, a drenagem de zonas húmidas, a irrigação de terras secas, a eutrofia ou hipertrofia de terras pobres em nutrientes, etc. A par de responsabilidades locais e nacionais, ao nível da UE foi uma política estrutural e agrícola demasiado unilateralmente pautada pela produção e pelo crescimento que esteve — e, em muitos casos, continua a estar — na origem de muitas destas mutações negativas. Alguns Estados-Membros adoptaram, entretanto, medidas, que todavia ainda não lograram inverter as tendências negativas dominantes.

2.5.1. Um problema até hoje subestimado tem a ver com a política da pesca. As grandes frotas pesqueiras respondem à crescente pressão do mercado com a adopção de métodos de captura cada vez mais eficazes. Espécies ameaçadas de tartarugas marinhas ou mamíferos marinhos, como por exemplo as focas-monge (*Monachus monachus*), assim como outras espécies de focas, baleias pequenas e golfinhos acabam muitas vezes presas nas redes de arrasto. Os tradicionais métodos de pesca sustentável, como por exemplo a captura de atum à linha praticada em Espanha, sobrevivem dificilmente face às exigências económicas⁽¹⁾. Fonte potencial de conflitos é também a exploração pesqueira das águas paradas ou dos cursos de água quando sujeita à concorrência de espécies piscívoras (por exemplo a lontra) ou em virtude de intervenções nos cursos de água e danos a eles causados, como sejam a eutrofia induzida pelas rações e adubos, bem como pelos esgotos municipais e industriais, a calcificação, a colonização por espécies alienígenas, a construção de reservatórios e tanques, etc.

⁽¹⁾ É importante que as pessoas saibam que o atum pescado à linha tem carne branca, ao passo que o capturado com rede de arrasto tem carne vermelha. Pelas suas opções de compra, os consumidores podem contribuir para a protecção da natureza.

2.5.2. As dramáticas reduções de efectivos de certas espécies e, por consequência, de recursos genéticos, não afectam apenas a vida selvagem, mas igualmente as raças de animais de rendimento e castas vegetais. Já desapareceram ou estão ameaçadas de extinção muitas raças de animais domésticos, produto de longa adaptação regional. Não menos problemática se apresenta a situação de certas variedades de cereais e leguminosas que se tornaram raras. Trata-se de um problema de protecção da natureza a que as relevantes instâncias públicas ou privadas não dedicaram até ao momento a devida atenção. Embora se registre já uma modificação de atitude neste domínio e tenham, por exemplo, sido tomadas algumas medidas no âmbito dos programas agroambientais, são ainda muitos os problemas que aguardam resposta. E, no entanto, está demonstrada a potencial rentabilidade, por exemplo, da comercialização de velhas raças de animais de rendimento (como o porco da Suábia-Halle ou o porco ibérico).

2.6. A diversidade de habitats e de espécies leva, há já mais de cem anos, a concluir que urge dividir a Europa em regiões biogeográficas e estudá-las uma a uma para saber que tipos de habitat ou de espécies têm importância especial (europeia) nestas regiões e merecem, por isso, protecção especial. Baseando-se em trabalho científico anterior, a Directiva «Fauna/Flora/Habitat» consignou uma divisão da Europa em regiões biogeográficas.

2.7. Os Estados-Membros, a Comissão e, especificamente, a Direcção-Geral do Ambiente têm procurado, desde o início dos anos setenta, fazer face à situação crítica da protecção da natureza não só através da concepção (e aplicação) de directivas, mas também de estratégias especiais⁽¹⁾ e da integração da protecção da natureza nas outras políticas.

3. A legislação europeia de protecção da natureza e a sua aplicação

3.1. Nos últimos decénios, foram adoptadas duas directivas essenciais para a protecção da natureza: em 1979, a Directiva «Aves» (79/409) e, em 1992, a Directiva «Fauna/Flora/Habitat» (92/43). Ambas criaram pressupostos fundamentais para a protecção de valiosas espécies animais e vegetais europeias em vias de extinção. Em seu seguimento, será constituída uma rede europeia de zonas protegidas com relevância especial (Natura 2000). Ambas as directivas constituem, assim, elementos essenciais para a transposição da convenção sobre a biodiversidade assinada pelos Estados-Membros e pela União Europeia (convenção sobre biodiversidade do Rio, 1992).

3.2. O Comité salienta que a directiva «Aves» e a Directiva «Fauna/Flora/Habitat» são diplomas de importância vital⁽²⁾. É evidente que não é por falta de quadros regulamentares que

não se consegue deter a dizimação das espécies animais e vegetais tantas vezes descrita pelas autoridades nacionais de protecção da natureza e pelas instituições europeias e denunciada pelos ambientalistas.

3.3. É, todavia, frequentemente insatisfatória, por vezes mesmo insuficiente a transposição nacional destas directivas, tanto no que diz respeito à notificação dos sítios Natura 2000 como à gestão das zonas protegidas e a proteger.

3.4. O Comité já observou no seu parecer sobre a «Avaliação Global do 5.º Programa Comunitário relacionado com o Ambiente»⁽³⁾ que: «Quer para a protecção do ambiente quer para a opinião pública que se pretende sensibilizar para as questões ambientais é contraproducente não revelar que os Estados-Membros — através do Conselho de Ministros — adoptam disposições em matéria de ambiente que acabam por não aplicar, ou só coercivamente (mediante queixa da Comissão da UE).» Como «exemplos característicos» desta situação citava as duas importantes directivas de protecção da natureza, a Directiva «Aves» e a Directiva «Fauna/Flora/Habitat».

Determinação das zonas protegidas

3.5. O Comité critica a lentidão com que são notificadas e determinadas as zonas protegidas. É realmente um capítulo triste da protecção da natureza europeia que, vinte e dois anos passados sobre a adopção da directiva «Aves», ainda não tenham sido resolvidas as divergências entre a Comissão e os Estados-Membros a respeito da sua aplicação correcta. A Comissão é forçada a constatar, em vários Estados-Membros, «uma insuficiência global, quanto ao número e à superfície, das zonas protegidas especiais classificadas» (cuja notificação deveria ter sido concluída em 1981) e a insistir prioritariamente no prosseguimento de «processos por infracção gerais contra esta insuficiência global em vez de pôr em causa a ausência de classificação e de protecção de cada sítio concreto»⁽⁴⁾. Aliás, também deixa muito a desejar a aplicação técnica e jurídica da Directiva «Fauna/Flora/Habitat». O calendário da directiva, aprovado pelos ministros do Ambiente de todos os Estados-Membros para a constituição da necessária rede comunitária de zonas protegidas, intitulada «Natura 2000», tem sido desprezado sistematicamente e denota desvios profundos do verdadeiro objectivo, que é a manutenção e a preservação de habitats essenciais e de espécies animais e vegetais raras.

3.5.1. Há, no entanto, enormes diferenças entre os vários Estados-Membros. Há países que já cumpriram, embora com atraso, uma parte decisiva das suas obrigações e concluíram amplamente a notificação dos sítios, enquanto que outros, em contrapartida, negam pura e simplesmente as normas estabelecidas, embora se tenham, felizmente, registado progressos a este respeito nas últimas semanas e meses.

⁽¹⁾ Estratégia comunitária para conservação da biodiversidade (COM(98) 42).

⁽²⁾ Embora se deva assinalar que o propósito subjacente às duas directivas de protecção preventiva da natureza nem sempre tem sido observado.

⁽³⁾ JO C 204 de 18.7.2000 — ponto 3.4.1.6.

⁽⁴⁾ Vide «Décimo Sétimo Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito Comunitário (1999)» — COM(2000) 92 final, p. 83.

3.5.2. Revelou-se muito eficaz o esclarecimento da Comissão de que os pagamentos correspondentes às intervenções dos Fundos Estruturais, inclusivamente os previstos no Regulamento (CE) n.º 1257/1999 sobre desenvolvimento rural, só pudessem ser efectuados quando houvesse informação que desse garantias suficientes de que projectos (co)financiados pela UE não pudessem ter efeitos nocivos em zonas de protecção de fauna, flora e habitat. Ainda que, por agora, a suspensão de pagamentos — seja qual for a avaliação política que dela se faça — se não tenha concretizado em larga escala, já originou uma aceleração da notificação das zonas⁽¹⁾. Neste contexto, o Comité assinala que os pagamentos decorrentes do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, por exemplo, representam para os agricultores uma importante fonte de rendimentos. Tanto mais importante se torna que as notificações sejam efectuadas rapidamente, para que não tenham que ser os agricultores a sofrer financeiramente com a inactividade das autoridades.

3.6. São múltiplos os motivos para a morosidade da transposição das directivas da UE. Relacionam-se, designadamente, com a resistência local à designação e à classificação dos sítios por parte dos concorrentes na utilização do solo. Os municípios recebem entraves ao desenvolvimento da fixação humana ou industrial, os planificadores dos transportes vêem problemas na definição de futuros traçados, os agricultores — que já se vêem confrontados com uma crescente actividade de construção (zonas de habitação, vias de circulação, instalações de lazer, etc.) — sentem-se manietados na utilização das terras e impedidos de progredir.

3.6.1. Sobretudo o conflito entre a protecção da natureza e a agricultura tem provocado, nos últimos anos, consideráveis atrasos na notificação dos sítios relevantes. Tais conflitos resultam da falta de compreensão do carácter escalonado do procedimento indicado na directiva do habitat, que se articula numa fase indicativa, no Estado-Membro, exclusivamente pautada por critérios científicos, num processo de selecção, igualmente científico, pela Comissão e só então na fase propriamente dita de classificação da zona. Como a primeira fase, a pré-selecção por critérios científicos, ocorreu até certo ponto sem participação pública, pessoas afectadas houve que viram nisso uma decisão tomada ao arrepio de proprietários e utilizadores das terras afectadas. Do que cabe tirar a lição de que se devem abrir ou reabrir participações muito amplas logo numa fase precoce e não apenas quando se entra na fase de classificação das zonas e de discussão dos planos de gestão. Senão, a conjugação da não participação com classificações de difícil inteligibilidade⁽²⁾, em vez de criar adesões à actividade oficial de protecção da natureza, faz, antes pelo contrário

(1) O Comité recorda, neste contexto, que, de acordo com a legislação da UE, a Comissão não deve afectar meios para a realização de projectos potencialmente nocivos ao ambiente. Inclui-se neste conceito a ameaça de destruição de áreas que possam vir a integrar-se na rede Natura 2000.

(2) Já aconteceu, por exemplo, que uma parte de uma auto-estrada foi notificada como zona de protecção FFH. Na Áustria, foi designada uma zona para protecção do gaio azul (*Coracias garrulus*); no entanto, não havia gaios azuis nesta zona, mas sim num habitat contíguo.

crescer a resistência a essa acção, colando à protecção da natureza uma imagem negativa.

3.6.2. Ainda tem faltado muitas vezes esclarecimento suficiente dos proprietários fundiários e utilizadores da terra quanto às consequências da classificação de zonas para inclusão na rede Natura 2000. A não participação e o consequente desconhecimento das consequências para a continuidade da utilização e exploração dessas zonas originaram resistências. Minimizar-se-iam tais resistências, após conclusão da 1.ª fase e nas «zonas protegidas especiais» então seleccionadas, compensando financeiramente os agricultores pelas restrições pretendidas pela sociedade em nome da protecção da natureza, conforme consta da directiva FFH. O CES, enquanto fórum de diálogo da sociedade civil organizada, vê nesta situação um ponto fundamental para melhorar a aceitação de que goza a protecção da natureza.

Gestão das zonas protegidas

3.7. Com o alargamento progressivo (embora lento) das zonas protegidas, a preocupação central vai passando a ser a gestão dessas zonas, em conformidade com o artigo 6.º da Directiva «Fauna/Flora/Habitat» (definição de medidas de conservação, prevenção da degradação de habitats naturais, avaliação da compatibilidade de planos e projectos com os objectivos de conservação definidos para as zonas em questão, execução sob condições restritivas de planos e projectos com efeitos negativos). Também neste processo importa, tanto quanto possível, superar potenciais conflitos — com base na legislação comunitária vigente sobre protecção da natureza — através de um diálogo com as partes interessadas e, quando forem necessários planos de gestão, fixá-los consensualmente. O CES assinala que, neste aspecto, a directiva FFH, através das disposições pertinentes do seu artigo 6.º, admite uma folga muito mais generosa para acomodar interesses económicos do que a directiva de conservação das aves selvagens da UE.

Primeiras recomendações para a transposição das directivas da UE sobre protecção da natureza⁽³⁾

3.8. Considera o CES que as dificuldades associadas à transposição de ambas as directivas não podem de modo algum justificar pô-las em questão ou sujeitá-las a restrições substantivas ou na sua transposição.

3.9. O Comité apela aos Estados-Membros para que cumpram finalmente a sua obrigação, decorrente da Directiva 92/43/CEE, de transpor devidamente a directiva para o direito nacional (por exemplo na Alemanha) e de apresentar listas nacionais completas das regiões apropriadas segundo critérios técnicos⁽⁴⁾. Só então será possível à Comissão elaborar uma lista das zonas de interesse comunitário, de modo que

(3) Ver também, a este propósito, o relatório do PE adoptado em 17 de Janeiro de 2001, que se pronuncia de modo crítico sobre a transposição das Directivas «Aves» e «Fauna/Flora/Habitat».

(4) O parecer do CES sobre o Livro Branco da Comissão sobre responsabilidade ambiental — JO C 268 de 19.9.2000 — inclui uma recomendação idêntica.

— como prescrito na directiva — os Estados-Membros possam designar essas zonas, até 2004, como zonas de protecção especial. A este propósito, o Comité saúda a introdução pela Comissão de processos por infracção contra vários Estados-Membros e solicita-lhe que continue a aplicar severamente estas medidas legais. Mais apela o Comité aos Estados-Membros afectados para que finalmente acatem a obrigação de promover uma delimitação satisfatória de zonas de protecção da avifauna europeia para os efeitos da respectiva directiva de conservação 79/409/CEE⁽¹⁾.

3.10. O Comité exorta a Comissão a providenciar por uma melhor informação. Por exemplo, o artigo 6.º da Directiva «Fauna/Flora/Habitat» (FFH) não foi pensado para coibir certas actividades económicas e utilizações do solo nos e em redor dos sítios Natura 2000. O seu objectivo é, antes, assegurar a sustentabilidade dessas actividades e não impedir a realização dos objectivos de protecção que só poderão ser alcançados mediante identificação. A sua descrição circunstanciada — que se articula com iniciativas correntes, como por exemplo a «newsletter» Natura 2000, da Comissão, e o documento de interpretação sobre o artigo 6.º da Directiva «Fauna/Flora/Habitat» — será muito útil para combater os receios manifestados pelos actores envolvidos. Importa deixar bem claro que uma política de protecção da natureza não é um objectivo que se esgota em si mesmo, mas tem igualmente uma função económica e social positiva no sentido do desenvolvimento sustentável, gerando, por exemplo, novos postos de trabalho. Muitos projectos, apoiados, por exemplo, ao abrigo do programa LIFE, mostram que a Directiva «Fauna/Flora/Habitat» não é um travão, mas sim um incentivo a um desenvolvimento positivo. Dever-se-á proceder a uma maior divulgação e intercâmbio dos exemplos positivos. O importante é que a protecção da natureza seja fonte de alegria e incite as pessoas (e, em primeiro lugar, os agricultores) a empenharem-se no processo. Com efeito, é ao nível local que a protecção da natureza se decide. Decisivo, neste contexto, será poder-se continuar a dispor, a longo prazo, dos instrumentos apropriados ao fomento da protecção da natureza na UE ou, sendo o caso, poder-se modalizá-los em conformidade com critérios de protecção da natureza. Isto aplica-se, especialmente, à era que sucederá à Agenda 2000, nomeadamente ao instrumento de fomento LIFE IV, a confirmar ainda antes dela, e, no seu âmbito, especificamente, ao LIFE-Natur, cuja duração e volume financeiro se deveriam incrementar substancialmente em relação ao LIFE III.

3.11. Importa, por conseguinte, encorajar a cooperação entre proprietários fundiários, ambientalistas, consumidores e turistas, que poderão assim contribuir melhor, mais concertadamente e com maior motivação para a protecção da natureza nos sítios Natura 2000. Este processo implica também que as questões da protecção da natureza sejam mais bem integradas na educação e formação em matéria ambiental. As zonas europeias de protecção dedicadas à conservação das aves são precisamente daquelas em que numerosos projectos há de educação para o ambiente e de turismo sustentável de grande qualidade.

⁽¹⁾ As associações de protecção da natureza, designadamente a BirdLife International, têm identificado zonas tecnicamente apropriadas para tal efeito, com o inventário das chamadas «Important Bird Areas» (IBA), facto reconhecido pelo próprio TJE, que as tomou como referência em vários processos.

4. A integração da protecção da natureza na agricultura

Introdução

4.1. Neste capítulo analisaremos em que medida a protecção da natureza é integrada na Política Agrícola Comum (PAC). Tomando como ponto de partida dois pareceres de iniciativa adoptados em 1999⁽²⁾ pelo Comité, sobre os objectivos ambientais da agricultura multifuncional e sobre o modelo agrícola europeu, bem como a comunicação da Comissão sobre o tema «Orientações para uma agricultura sustentável» (COM(1999) 22 final) e o Relatório Especial n.º 14/2000 do Tribunal de Contas sobre a «Integração dos Objectivos Ambientais na PAC», o Comité exorta a uma maior integração da protecção da natureza na Política Agrícola Comum. Nas considerações que se seguem far-se-á a distinção entre, por um lado, as medidas de acompanhamento e o desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC) e, por outro, a agricultura «tradicional» (primeiro pilar da PAC).

4.2. A Agência Europeia do Ambiente vê em algumas das formas de agricultura intensiva hoje praticadas, a par de outros efeitos nocivos que tem, uma importante ameaça à protecção da natureza. No seu segundo relatório de 1999 sobre a situação do ambiente na Europa refere: «Tal deve-se principalmente à limitação dos habitats em virtude das mudanças na utilização do solo, sobretudo em consequência da agricultura intensiva... A ameaça para a biodiversidade inerente à actividade humana... é cada vez maior... Não houve praticamente qualquer progresso rumo a métodos agrícolas compatíveis com o ambiente.»

4.3. Sem sombra de dúvida que a agricultura produtiva numa perspectiva agro-económica representa uma grave ameaça para a biodiversidade, em dois aspectos: as superfícies cultivadas intensivamente destroem o habitat da maioria das espécies ameaçadas, ao mesmo tempo que se torna cada vez menos interessante economicamente persistir na exploração de terras de cultura extensivas de enorme valor para a protecção do ambiente. Assim, na óptica da protecção da natureza, o problema reside não só na intensificação da produção agrícola mas também no abandono de formas de cultivo extensivo.

4.4. O Comité salienta, por ser importante para o desenvolvimento da protecção da natureza e da biodiversidade (nomeadamente de raças de animais de rendimento e de variedades) na Europa, que se deve estruturar de forma positiva a relação entre agricultura e protecção da natureza. Além da paisagem sem intervenção humana (cuja superfície representa uma percentagem ínfima do território europeu), houve e há certas formas de exploração agrícola e florestal extensiva que estiveram, afinal, na origem da variedade de biótopos presentes actualmente nas paisagens culturais europeias. O pressuposto essencial para manter e influir positivamente na biodiversidade

⁽²⁾ Ver ambos os pareceres em JO C 368 de 20.12.1999.

é manter e desenvolver determinados métodos de produção agrícola e florestal, hoje considerados extensivos, com pouco recurso a substâncias exteriores. Uma política de protecção da natureza adequada e coordenada pode contribuir para manter essas formas de produção extensivas. A protecção da natureza e do ambiente pode também ser fonte de benefícios económicos: um processo de desenvolvimento ecológico poderá, se coordenado com a política regional, criar novas profissões e promover o progresso económico regional.

4.5. A PAC pode dar novo impulso a este processo, promovendo o debate com o mundo agrário sobre os interesses da protecção da natureza e atribuindo compensações pelas perdas de rendimento que ela implique. Nesta perspectiva, a protecção da natureza e a produção agrícola respeitadora do ambiente podem mesmo tornar-se fonte de novos rendimentos, quando a sociedade passar a recompensar os agricultores pelos comportamentos que deles exige. Para promover este contributo positivo da agricultura para a protecção da natureza e, em paralelo, evitar tanto quanto possível os efeitos negativos, é necessário estabelecer um enquadramento económico que faça da conservação da natureza e do ambiente um processo mais rentável do que a sua destruição. Quanto mais o proteger a natureza e a paisagem também compensar no plano financeiro, maior aceitação essa protecção terá entre os proprietários e utentes por ela afectados.

4.6. A Política Agrícola Comum da UE tem-se até hoje baseado numa economia agrária que aposta antes de mais na optimização e racionalização das empresas. Esta orientação subvaloriza normalmente a problemática ecológica e as questões sociais e societais (por exemplo, a questão de quantos agricultores necessita a sociedade). Segundo esta perspectiva, um território diversificado e rico em espécies é considerado, para a produção, uma desvantagem. Importa operar uma inversão de perspectiva, de que os agricultores possam beneficiar. Se a sociedade pretende uma produção ajustada aos interesses da protecção da natureza, deverá estar disposta a recompensar trabalho que vá além da obrigação social inerente à propriedade e do acatamento dos ditames legais de «profissionalismo». Poderão mediá-lo a disposição do consumidor em pagar um preço mais alto por produtos que respondam a esses critérios e/ou a remuneração pelo Estado aos agricultores do sobretrabalho prestado para usarem métodos mais compatíveis com o ambiente e com a natureza. Seja como for, no futuro, a diversidade ecológica e paisagística terá de passar a ser uma vantagem geográfica. Assim se poderá passar da via das subvenções para a da remuneração de prestações sociais (como a preservação de biótopos, de paisagens culturais, elementos paisagísticos, etc.), via que já o comissário MacSharry evocava no período que antecedeu a reforma da política agrícola de 1992, mas que ainda não passou a ser consequentemente percorrida.

4.6.1. As alterações resultantes da actual política agrária podem ser observadas na paisagem cultural em mudança. Não é só na Alemanha que tem cada vez menos interesse económico, por exemplo, a exploração das terras de pasto essenciais ao nível da protecção da natureza. As actividades tradicionais de pastagem estão a desaparecer rapidamente,

há cada vez menos zonas de pastagem e as superfícies remanescentes são exploradas de forma intensiva. Na Alemanha, dos 57 tipos diferentes de associações socioecológicas naturais de espécies vegetais que havia antigamente, restam apenas seis, o que tem obviamente efeitos devastadores para a natureza. Ao mesmo tempo, as formas de exploração agrícola mudaram também. Enquanto isso, as aves que nidificam em campo aberto, agrícola ou de pasto ingressaram por princípio na «lista vermelha das espécies animais ameaçadas», ou, pelo menos na respectiva «lista de alerta». Noutros Estados-Membros, igualmente, como a Grã-Bretanha, aves antigamente frequentes na paisagem agrícola, como a laverca, a perdiz, o trigueirão e a escrevedeira amarela, registam perdas demográficas que chegam a 80 % relativamente aos valores dos anos setenta⁽¹⁾.

4.6.2. Por outro lado, há exemplos de efeitos positivos da agricultura extensiva, como, por exemplo, a utilização das dehesas, na Extremadura espanhola e em Portugal. A combinação apropriada das culturas extensivas, das pastagens extensivas e da exploração económica dos sobreiros e das azinheiras e ainda a sua conjugação com a transumância histórica (o transporte de gado das terras do Sul para os pastos de Verão no Norte de Espanha) constituem uma forma de utilização que teve efeitos positivos nítidos em certas espécies próprias desta paisagem. Mas a agricultura nestas áreas é muito problemática do ponto de vista económico-empresarial.

4.7. Ainda está, contudo, por resolver o conflito entre rentabilidade económico-empresarial e exigências ecológicas. O facto de, no âmbito da OMC, não se aceitarem ainda normas ambientais válidas à escala mundial dificulta uma solução do conflito ao nível europeu, apesar de já se reconhecerem como lícitas medidas de fomento da «caixa verde» desde que a Ronda do Uruguai do GATT se concluiu com êxito. Para os agricultores europeus, é difícil aceitar mais constrangimentos ambientais, por um lado, e, por outro, ter de concorrer com países que dispõem de melhores condições climáticas e para os quais a protecção do ambiente e da natureza não existe.

4.8. No contexto da Agenda 2000, quer a Comissão quer os ministros da UE realçaram a necessidade não só de desenvolver a competitividade da agricultura europeia no mercado mundial, mas também de manter o seu carácter multifuncional. Fala-se hoje do «modelo agrícola europeu». Tem a Comissão com isso em mente um tipo de agricultura que, além de fornecer produtos de qualidade elevada, respeita as ricas tradições culturais e preserva as belezas da paisagem, explora as terras em harmonia com a natureza e o ambiente e assegura e gera postos de trabalho, além de ser competitiva no mercado mundial sem receber grandes subvenções.

4.9. O Comité já referiu expressamente no seu parecer de iniciativa sobre «Uma política para a consolidação do modelo

⁽¹⁾ The State of the UK's Birds 2000; RSPB, BTO & WWT 2001.

agrícola europeu»⁽¹⁾ o imperativo de garantir esta multifuncionalidade, colocando, porém, a pergunta «de como poderá ser preservado no futuro o desempenho das restantes funções da agricultura europeia, em face da pressão concorrencial crescente. (...) Tirando excepções e situações de mercado particularmente favoráveis, é de partir do princípio de que, no futuro, as explorações agrícolas dos Estados-Membros da UE não estarão em condições de produzir de forma sustentável a preços do mercado mundial.»

Medidas de acompanhamento e segundo pilar da PAC

4.10. Enquanto as condições do mercado mundial não permitirem uma agricultura integralmente extensiva e respeitadora da natureza, os políticos terão de multiplicar esforços para, pelo menos, inverter as tendências negativas. O regulamento (CEE) n.º 2078/92 relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e à preservação do espaço natural criou pela primeira vez nos Estados-Membros programas agroambientais co-financiados pela UE. No total, cerca de 17 % da superfície agrícola europeia são contemplados ou influenciados por estes programas agroambientais (ou seja, 83 % da superfície agrícola europeia não o são). São, além disso, extremas as diferenças entre os vários Estados-Membros quanto ao impacto dos programas na utilização dessa superfície e à sua eficiência para efeitos de protecção da natureza⁽²⁾.

4.11. Na avaliação dos programas prevista pelo Regulamento (CEE) n.º 2078/92⁽³⁾, a Comissão conclui, designadamente, que as medidas adoptadas

- foram muito positivas no que se refere ao desenvolvimento da agricultura ecológica, considerada a medida de política ambiental mais importante;
- tiveram pouca receptividade e, conseqüentemente, pouco impacto nas regiões de agricultura intensiva;
- não conduziram à extensificação da pecuária.

4.12. Estas conclusões foram confirmadas pelo Tribunal de Contas Europeu, no seu relatório especial sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC⁽⁴⁾. Verifica-se que os governos de muitos Estados-Membros não exploram as possibilidades ao seu alcance — incluindo as que podem beneficiar de co-financiamento da UE — para melhorar a protecção da natureza. O Tribunal de Contas regista⁽⁵⁾ que só a Irlanda fez uso da possibilidade de integrar no programa de protecção as zonas agrícolas libertadas no âmbito da regulamentação sobre reforma antecipada; o total das novas áreas de protecção da natureza na Europa não ultrapassou 54 (!) hectares.

(1) JO C 368 de 20.12.1999 — ponto 7.2.

(2) Na Áustria, por exemplo, a percentagem das superfícies agrícolas influenciadas pelos programas agroambientais quase atingia 70 %, ao passo que regiões com produção agrícola intensiva, como a Bélgica ou os Países Baixos, ficavam muito abaixo da média, com 1,7 % e 1,9 %, respectivamente.

(3) Documento de trabalho da DG VI (VI/7655/98) para a avaliação dos programas agro-ambientais.

(4) JO C 353 de 8.12.2000.

(5) Ponto 32 do relatório.

4.13. Em termos gerais, constata-se, no entanto, que as medidas agroambientais não chegam para nivelar totalmente as disparidades económicas entre as formas de produção mais compatíveis com a natureza e as que se guiam pelas leis económicas do mercado. O motivo para êxitos tão modestos deve procurar-se, designadamente, nas reduzidas dotações financeiras dos programas, nos escassos incentivos financeiros, nas questões colocadas pelos agricultores quanto às perspectivas a longo prazo e, por conseguinte, na sustentabilidade dos programas e ainda no facto de haver, paralelamente às medidas de acompanhamento, incentivos, financeiramente mais compensadores, a formas de exploração intensiva.

4.14. As conclusões da agenda 2000 ocasionaram algumas melhorias suplementares e consagraram o desenvolvimento rural como segundo pilar da PAC. A título de exemplo, foram aumentados os meios destinados às medidas agroambientais, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 «Desenvolvimento Rural». No entanto, é preciso ver que o segundo pilar da política agrícola está dotado com apenas cerca de 10 das verbas atribuídas às despesas com a agricultura e que as medidas agroambientais correspondem a metade desse valor; ou seja, os programas agroambientais clássicos representam não mais que 5 % das despesas totais da PAC. Uma grande parte destes recursos continua a destinar-se ao primeiro pilar da política agrícola. Não haverá incentivos — ou, se os houver, serão insuficientes — para continuar a cultivar áreas de cultura extensiva ou, por exemplo, conservar sebes ou outros elementos paisagísticos. Os agricultores não são, assim, suficientemente motivados, do ponto de vista económico, para sujeitar a sua produção às exigências da protecção da natureza.

Primeiro pilar da PAC

4.15. A maior parte das verbas da secção «Garantia» do FEOGA, cerca de 90 %, continua a destinar-se às organizações de mercado do primeiro pilar, havendo que ter em conta que os Estados-Membros deverão contribuir, no âmbito do co-financiamento, com meios consideráveis para medidas de desenvolvimento rural (segundo pilar).

4.16. As organizações de mercado não cobrem todas as culturas agrícolas. Por exemplo, as áreas de trigo e de milho para ensilagem beneficiam de pagamentos directos, mas não o feno e o pasto verde. A preferência por determinadas culturas, em detrimento de outras, tem conseqüências para a paisagem, que se reflectem também na protecção da natureza. Tal preferência poderia, por exemplo, ser substituída por um prémio por superfície.

4.17. O Comité lamenta que algumas das propostas apresentadas pela Comissão no debate sobre a Agenda 2000, e que se prestariam a promover directa ou indirectamente utilizações compatíveis com a natureza, não tenham sido, em última instância, aceites pelos Estados-Membros. Foi, por exemplo, rejeitada a proposta da Comissão de suprimir o prémio ao

milho para ensilagem. Pode-se também criticar o carácter meramente facultativo previsto para a ligação dos pagamentos compensatórios com as normas ecológicas, pois os Estados-Membros que adoptarem a condicionalidade ecológica estarão a impor aos seus agricultores desvantagens concorrenciais.

4.18. O Regulamento (CE) n.º 1259/1999 de 17 de Maio de 1999 estabelece os regimes de apoio directo, no âmbito da PAC. Nos termos do artigo 3.º deste regulamento, os Estados-Membros devem aplicar medidas ambientais adequadas em relação às terras e à produção agrícolas abrangidas por pagamentos directos, no contexto das organizações comuns de mercado (cross compliance). Seria vantajoso que a Comissão explanasse, o mais brevemente possível, numa comunicação ao Parlamento, ao Conselho e ao CES/CR de que forma este preceito tem sido observado por cada um dos Estados-Membros. Haveria, além disso, interesse em que fosse adoptado e entrasse em vigor com a máxima brevidade o regulamento de execução actualmente em discussão.

Primeiras recomendações para promover a integração da protecção da natureza na agricultura

4.19. Pensa o Comité que as próximas negociações no quadro da OMC, o alargamento ao leste e a revisão intercalar deveriam ser aproveitadas como oportunidade para adoptar uma política agrícola compatível com a protecção do ambiente e da natureza. Tenciona o Comité emitir um parecer de iniciativa sobre este tema.

4.20. O Comité recomenda que os instrumentos financeiros comunitários de longo prazo sirvam de incentivo para alcançar os objectivos das directivas de protecção da natureza, não podendo, no mínimo, ir de encontro a eles.

4.21. Actualmente, são muitas vezes insignificantes os incentivos financeiros à agricultura que observa devidamente as exigências da protecção da natureza. Enquanto as condições-quadro à escala mundial tornarem impossível uma agricultura extensiva e compatível com a natureza, deviam-se aumentar as taxas de ajuda às medidas agroambientais até se conseguir persuadir todos os agricultores da UE a empregar métodos de produção respeitadores do ambiente. Os instrumentos financeiros da PAC deviam ser desenvolvidos em ordem à promoção de fins ecológicos e socioculturais (biodiversidade, efeito criador de emprego). Para o efeito, desenvolvam-se indicadores que permitam avaliar os êxitos da política agrícola.

Tem de dar-se ensejo a um envolvimento das representações profissionais, associações ecológicas e parceiros sociais capaz de gerar consenso. A aplicação dos esquemas de protecção integrada da natureza a co-desenvolver pela UE deve correr, deste modo, ao abrigo do orçamento de protecção da natureza e dos programas agroambientais. Sobre as modalidades financeiras haverá que negociar ulteriormente.

4.22. Regra geral, é mínimo o recurso às medidas agroambientais nas regiões agrícolas altamente produtivas e de cultivo intensivo. E é justamente nestas zonas que a biodiversidade está mais ameaçada. O Comité recomenda, pois, que se verifique urgentemente as medidas de apoio financiadas pelo primeiro pilar no sentido da coerência com a protecção do ambiente e da natureza, o mais brevemente possível, para se tirar, eventualmente, ilações sobre a reforma da política agrícola ainda antes da adesão dos PECO e das negociações da OMC.

4.23. Os Estados-Membros deveriam assumir uma função de modelo perante os seus cidadãos e, em especial, os proprietários fundiários, de quem se espera um empenhamento na protecção da natureza. Só quando o Estado passar a explorar as terras que detém com respeito pela natureza se poderá esperar que os proprietários fundiários (como, por exemplo, as autarquias territoriais, as empresas seguradoras, as igrejas ou as casas reais) façam o mesmo.

4.24. Neste contexto, o Comité gostaria de salientar que, nos países candidatos, ainda existem potencialidades naturais consideráveis que poderiam ver-se ameaçadas pela adopção das actuais condições-quadro da política agrícola. Apela, pois, à Comissão para que providencie imediatamente pela organização e a elaboração de estudos sobre as possíveis consequências da aplicação da PAC nos países candidatos para a política da natureza e do ambiente. No processo de adopção das directivas de protecção da natureza da UE, não devem ser previstos quaisquer períodos de transição.

4.25. O Comité considera necessário dar ao processo de consulta dos interessados e da sociedade civil organizada um impulso muito maior, e isto tanto dentro dos Estados-Membros da UE como nos países candidatos, com vista a aumentar, por essa via, a receptividade às decisões políticas que sirvam o objectivo da protecção da natureza. O interesse dos cidadãos não só em serem informados, mas em serem activamente integrados nos processos de decisão, merece ser levado activamente à prática, também, no âmbito da protecção da natureza.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório de avaliação do Regulamento (CE) n.º 1475/95» (Aditamento a parecer ao XXIX Relatório sobre a Política de Concorrência)

(2001/C 221/23)

Em 23 de Janeiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Relatório de avaliação do Regulamento (CE) n.º 1475/95» (Aditamento a parecer ao XXIX Relatório sobre Política da Concorrência).

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu o parecer em 16 de Maio de 2001. Foi relator Giacomo Regaldo.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou por 83 votos a favor, 22 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão, nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1475/95⁽¹⁾ da Comissão, de 28 de Junho de 1995, relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE a certas categorias de acordos de distribuição e de serviço de venda e pós-venda de veículos automóveis, elaborou um relatório⁽²⁾ para avaliar a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1475/95, nomeadamente no que diz respeito às consequências dos acordos de isenção no que diz respeito às diferenças dos automóveis novos entre Estados-Membros e na qualidade dos serviços prestados aos consumidores. O relatório tem em consideração as duas comunicações que o completam ou clarificam alguns pontos do regulamento, isto é a Comunicação sobre o Regulamento (CEE) n.º 123/85⁽³⁾ e a comunicação sobre a Clarificação da actividade dos intermediários no sector automóvel⁽⁴⁾.

1.2. O relatório constitui a fase inicial do processo para definir as decisões comunitárias sobre o futuro regime jurídico aplicável aos acordos de distribuição de veículos automóveis, quando o actual Regulamento de isenção (CE) n.º 1475/95 caducar em 30 de Setembro de 2002.

1.3. O relatório inclui três capítulos principais:

- o actual enquadramento comunitário dos acordos de distribuição de veículos automóveis;
- a estrutura actual e evolução recente do sector;
- a análise das restrições autorizadas pelo Regulamento (CE) n.º 1475/95 relativamente à situação e à dinâmica da concorrência no sector termos.

2. Quadro jurídico da distribuição de veículos automóveis e dos serviços pós-venda

2.1. O n.º 1 do artigo 81.º do Tratado proíbe os acordos entre empresas que prejudicam o comércio entre Estados-Membros e restringem a concorrência. Todavia, por força do n.º 3 deste mesmo artigo, a Comissão pode decidir, caso a caso ou por regulamento, e desde que satisfeitas as quatro condições previstas, que as disposições do n.º 1 não se aplicam a qualquer acordo ou categoria de acordos entre empresas.

2.2. A primeira decisão de isenção dos acordos de distribuição de veículos automóveis e de serviços pós-venda foi tomada pela Comissão em 1974, no processo BMW.

Esta decisão serviu de base à legislação posteriormente adoptada neste âmbito, sempre que a Comissão, ao autorizar a distribuição exclusiva e selectiva aplicada pelo construtor em conformidade com o n.º 3 do artigo 81.º, tinha em conta os aspectos socioeconómicos inerentes à natureza do automóvel como produto, e não só os de natureza jurídica, reconhecendo, de facto, que este tipo de distribuição revestia interesse público suficiente para ser autorizado.

2.3. As grandes linhas da decisão BMW, que ainda hoje se mantêm actuais, foram retomadas e integradas em sucessivos regulamentos de isenção por categoria sobre acordos de distribuição e de serviços pós-venda: o Regulamento (CEE) n.º 123/85, que entrou em vigor em Julho de 1985, por um período de dez anos, ou seja até 30 de Junho de 1995, e o actual Regulamento (CE) n.º 1475/95, que entrou em vigor em Julho de 1995, com uma vigência prevista de sete anos, caducando pois em 30 de Setembro de 2002.

2.4. Com o Regulamento (CEE) n.º 123/85, que abrangia acordos de distribuição e pós-venda selectivos e exclusivos, a Comissão esperava obter, ao retomar as grandes linhas da decisão BMW, um compromisso necessário e razoável entre a multiplicidade de interesses em jogo.

(1) JO L 145 de 29.6.1995, p. 25; Parecer adicional de CES in JO C 133 de 31.5.1995, p. 27.

(2) COM(2000) 743 final de 8.11.2000.

(3) JO C 17 de 18.1.1985.

(4) JO C 329 de 18.12.1991.

- os interesses dos consumidores, que querem ter a possibilidade de adquirir veículos novos e serviços pós-venda, além de produtos de qualidade com as devidas garantias em todo o território da União a preços concorrenciais;
- os interesses da indústria europeia, que desejam preservar a imagem de marca da empresa através de externalização da distribuição de forma racional e eficiente com o fim de aumentar a sua competitividade no mercado mundial;
- os interesses dos concessionários, que desejam assumir da melhor maneira as suas obrigações para com os clientes — fornecimento de veículos novos, peças sobresselentes e serviços pós-venda — e dispor de um quadro favorável para o retorno dos investimentos efectuados no âmbito da sua actividade, e a preservar a sua independência económica;
- os interesses dos fabricantes de peças sobresselentes, que desejam aceder às redes de distribuidores e manter o seu potencial de investigação e desenvolvimento na UE;
- os interesses dos reparadores independentes, que querem dispor de peças sobresselentes só para utilizar na reparação ou manutenção dos veículos.

2.4.1. As restrições indispensáveis previstas nos acordos para conseguir estes objectivos, que satisfazem as quatro condições enunciadas no n.º 3 do artigo 81.º do Tratado e visam a racionalização e, por conseguinte, uma distribuição dos veículos e serviços pós-venda de melhor qualidade, prevêem a possibilidade de o construtor impor ao distribuidor as seguintes obrigações:

- não vender veículos automóveis concorrentes dos produtos contratuais;
- vender unicamente a consumidores finais ou a outros concessionários da rede;
- não prospectar clientes fora do território contratual;
- não efectuar vendas fora do território contratual;
- não vender nem utilizar peças sobresselentes concorrentes dos produtos contratuais ou de qualidade inferior;
- fornecer produtos contratuais exclusivamente a utilizadores finais ou a revendedores autorizados que fazem parte da rede de distribuição do construtor;
- prestar serviços pós-venda.

2.4.2. Quanto à protecção dos interesses dos distribuidores e a independência económica dos distribuidores previa-se:

- a proibição de deixar ao distribuidor a liberdade de decidir os preços, descontos e reduções na revenda de produtos contratuais;
- a duração mínima de quatro anos para os acordos por um tempo determinado, ou por um período indeterminado com um aviso prévio de pelo menos um ano.

2.4.3. A isenção pode ser revogada em quatro casos:

- ausência de concorrência;
- obstáculos ao comércio paralelo e, por conseguinte, à integração dos mercados;
- diferenças de preços excessivas imputáveis ao regulamento;
- preços ou condições de venda discriminatórios sem qualquer justificação.

2.5. O Comité Económico e Social pronunciou-se a favor deste regulamento num parecer adoptado na plenária de 28 e 29 de Setembro de 1983⁽¹⁾.

Nessa ocasião, o Comité reconheceu a necessidade de um sistema de isenção por categoria específico para o sector automóvel no que respeita aos acordos de distribuição selectiva (qualitativa e quantitativa) e exclusiva, mas salientava os efeitos positivos desse sistema sobre a concorrência entre as diferentes marcas na CEE, e sublinhava a importância de garantir um bom equilíbrio entre os direitos e obrigações recíprocos em benefício da concorrência e dos consumidores.

2.6. No termo da vigência do Regulamento (CEE) n.º 123/85, a Comissão adoptou nova isenção por categoria, o Regulamento (CE) n.º 1475/95, baseado essencialmente nos princípios fundamentais do antigo regulamento relativo à distribuição exclusiva e selectiva, mas com profundas alterações destinadas a melhorar o funcionamento do mercado interno do sector automóvel e intensificar a concorrência na área da distribuição; reforçar o equilíbrio entre as partes, concedendo mais autonomia aos distribuidores face aos construtores e facilitando o acesso aos mercados dos construtores e dos distribuidores independentes de peças sobresselentes; proporcionar mais possibilidades de escolha aos consumidores.

2.7. As principais alterações e objectivos essenciais do Regulamento (CE) n.º 1475/95 visavam:

⁽¹⁾ JO C 341 de 19.12.1983, p. 18.

2.7.1. Garantir a eficácia da distribuição de automóveis e dos serviços pós-venda e uma verdadeira concorrência entre as redes de distribuição dos construtores (concorrência entre marcas) e dentro das próprias redes (concorrência dentro da mesma marca).

2.7.2. Alargar posteriormente o leque de escolha do consumidor de acordo com os princípios do mercado através dos seguintes meios:

- arbitragem entre mercados mediante importações paralelas;
- fomento de vendas activas de automóveis novos fora do território contratual através de publicidade que não seja personalizada;
- obrigação de os concessionários prestarem serviços pós-venda e reparação a qualquer veículo vendido por outro distribuidor da rede;
- possibilidade de os construtores e distribuidores independentes de peças sobresselentes acederem mais facilmente aos mercados.

2.7.3. Reforçar a independência do distribuidor em relação aos construtores e aumentar a competitividade do primeiro graças:

- à possibilidade de o concessionário vender em locais distintos outros veículos concorrentes (multimarca);
- à possibilidade de o concessionário praticar qualquer tipo de transação, excepto a venda a revendedores não autorizados;
- à proibição imposta ao construtor de modificar unilateralmente o estatuto do concessionários ou o seu território contratual.

2.7.3.1. No que diz respeito ao reforço da independência económica do distribuidor, o regulamento prevê:

- o alargamento de quatro para cinco anos da duração dos acordos de distribuição por período determinado, e a dilatação do prazo de pré-aviso para a denúncia do acordo celebrado por período indeterminado, de 1 para 2 anos, com vista a melhor proteger os investimentos;
- o recurso a um perito independente ou a um árbitro em caso de litígio entre o construtor e o concessionário sobre os objectivos de venda, o volume das existências e o número de veículos de demonstração.

2.7.4. Aumentar a concorrência no mercado dos serviços pós-venda mediante:

- o direito de os concessionários comprarem a terceiros peças de qualidade equivalente à das peças originais;

- a possibilidade de os fabricantes independentes de peças sobresselentes fornecerem os seus produtos a revendedores da sua escolha;
- a possibilidade de as oficinas de reparação obterem do construtor a informação técnica necessária para a reparação dos veículos automóveis (excepto nos casos abrangidos pelo direito de propriedade industrial ou que constituam tecnologia secreta).

2.8. O Comité também acolheu favoravelmente⁽¹⁾ o novo Regulamento (CE) n.º 1475/95, salientando ser sua convicção de que aquele diploma favoreceria os construtores, os fabricantes de peças sobresselentes, os distribuidores e os consumidores.

Concretamente, o Comité sublinhava o papel positivo da arbitragem, o alargamento do leque das cláusulas restritivas, a necessidade de harmonizar a legislação sobre propriedade industrial e de actualizar a comunicação de 12 de Dezembro de 1984 sobre o Regulamento (CEE) n.º 123/85 e a comunicação sobre a Clarificação da actividade de intermediário, para torná-las mais compatíveis com o Regulamento.

3. Referências à nova regulamentação comunitária em matéria de restrições verticais

3.1. A Comissão levou o cabo uma profunda revisão da política da concorrência em matéria de restrições verticais com o adopção do Regulamento (CE) n.º 2790/1999⁽²⁾, de âmbito geral, e da comunicação sobre as orientações gerais, que lhe serve de documento explicativo.

3.2. O regulamento substitui os anteriores regulamentos de isenção da Comissão respeitantes aos acordos de distribuição exclusiva (Regulamento (CEE) n.º 1983/83)⁽³⁾, compra exclusiva (Regulamento (CEE) n.º 1984/83)⁽⁴⁾, locação financeira (Regulamento (CEE) n.º 4087/88)⁽⁵⁾ distribuição selectiva anteriormente excluída dos regulamentos de isenção.

3.3. Ainda que a Comissão tenha especificado, à partida, que esta regulamentação não se aplicava ao sector automóvel, posição aliás defendida com insistência pelo Comité Económico e Social em diferentes pareceres sobre o assunto, não se pode ignorar que a revisão do regime específico de acordos verticais previsto no Regulamento (CE) n.º 1475/95 deverá

⁽¹⁾ JO C 133 de 31.5.1995, p. 27.

⁽²⁾ JO L 336 de 29.12.1999, p. 21; Parecer de CES in JO C 116 de 18.4.1999, p. 22.

⁽³⁾ JO L 173 de 30.6.1983, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 173 de 30.6.1983, p. 5.

⁽⁵⁾ JO L 359 de 28.12.1988, p. 46.

verificar-se tendo em conta o novo quadro jurídico decorrente da reforma da política comunitária sobre acordos verticais.

3.4. Para garantir canais de arbitragem suficientes entre mercados não integrados, o novo Regulamento (CE) n.º 2790/1999 dispõe que a isenção por categorias não se aplica aos acordos que proibem ao comprador proceder a vendas activas e vender a intermediários ou a revendedores não autorizados.

Além disso, o novo regulamento confere competências à Comissão para declarar (por regulamento) a inaplicabilidade da isenção nos casos em que as redes paralelas de acordos verticais abrangem mais de 50 % do mercado.

Como o Comité Económico e Social teve ocasião de salientar em pareceres sobre o novo regime, estas disposições, conjuntamente com a falta de garantias para as PME e a falta de normas mínimas que regulem a finalização dos contratos e o recurso à arbitragem, causam graves problemas de compatibilidade dos acordos de distribuição de veículos automóveis, dada a sua natureza e difusão, com os princípios e obrigações decorrentes da nova regulamentação comunitária sobre acordos verticais.

4. Repercussões para o sector automóvel europeu

4.1. A legislação comunitária específica ao sector automóvel, baseada na distribuição exclusiva e selectiva, representa há mais de 25 anos um dos pilares do sistema automóvel europeu, que se caracteriza por um sector fortemente integrado e muito competitivo entre produção e distribuição por marcas, o que os construtores conseguem com parceiros seleccionados a partir de projectos comuns, tais como os fornecedores de componentes electrónicos e de peças sobresselentes, a montante da produção, e a rede de distribuição e de serviços pós-venda, a jusante.

4.2. Globalmente, o sistema automóvel europeu é constituído por mais de 120 000 empresas (das quais 98 % PME na distribuição) que empregam 3 900 000 pessoas (das quais 1 500 000 nas redes de distribuição) e com uma facturação anual que ronda os 400 mil milhões de euros.

4.3. A Europa produz 16 500 milhões de automóveis por ano, sobre os quais se concede, em média, uma garantia variável entre 1 e 3 anos. A garantia de dois anos passará a ser obrigatória em 1 de Janeiro de 2002, com a entrada em vigor de Directiva 1999/44/CE sobre garantia de bens de consumo. Além disso, 200 milhões de automobilistas que circulam na Europa graças ao sistema automóvel europeu beneficiam da

garantia de fornecimento de peças sobresselentes e de serviços pós-venda em todo o território da União Europeia, mercê de uma filosofia de gestão empresarial baseada em critérios de qualidade, na procura constante da satisfação do consumidor, em programas plurianuais de formação permanente do pessoal e na adopção de processos avançados de informatização e ligação em rede.

4.4. A estes dados socioeconómicos acrescem outros que contribuem para caracterizar melhor o sector: os veículos têm repercussões na segurança das pessoas e na integridade do ambiente, requerem serviços pós-venda e reparações regulares e ocasionais e devem respeitar normas técnicas e ambientais restritas.

A aquisição de um veículo representa para muitas pessoas o segundo investimento mais importante da vida e calcula-se que os europeus consagram ao seu automóvel 13 a 15 % do orçamento familiar. Todos estes factores constituem um desafio contínuo que o sistema automóvel europeu tem de vencer para satisfazer as exigências de todas as partes interessadas, em particular, os consumidores.

4.5. Cabe referir também os veículos destinados ao transporte rodoviário de passageiros e mercadorias — veículos comerciais e industriais e autocarros — que constituem uma componente estratégica para a sociedade e para a economia da UE e se caracterizam por ter sempre como cliente final um operador profissional que persegue objectivos empresariais.

4.6. O Comité convida a Comissão a levar a cabo uma reflexão aprofundada e a ter devidamente em conta todos estes aspectos antes de deitar mãos à revisão da actual regulamentação comunitária sobre distribuição de veículos automóveis.

5. Observações na generalidade

5.1. O relatório de avaliação da Comissão sobre aplicação do Regulamento (CE) n.º 1475/95 relativo aos acordos de distribuição de veículos automóveis, pela volumosa e extensa análise efectuada, é um bom exemplo do peso concedido a este importante e sensível sector da economia europeia. O Comité congratula-se, por conseguinte, com este precioso trabalho realizado pela Comissão.

5.2. Embora não tenha por finalidade formular propostas sobre a situação posterior ao período de vigência do regulamento actual, o relatório constitui, de qualquer forma, um ponto de partida e de referência para os futuros trabalhos da Comissão neste domínio.

5.3. O Comité sublinha, a este propósito, a falta de uma síntese das conclusões sobre os aspectos da actual regulamentação comunitária em matéria de veículos automóveis que a Comissão considera mais relevantes sobre protecção da concorrência e integração dos mercados.

5.4. Neste sentido, seria conveniente uma distinção entre as restrições expressamente autorizadas pelo regulamento (por exemplo, a exclusividade territorial e a proibição de revenda a revendedores independentes) e as derivadas das práticas aplicadas pelos operadores que infringem os limites previstos pelo regulamento sobre a aplicabilidade da isenção (tais como os obstáculos às vendas passivas a consumidores finais ou as transações entre distribuidores autorizadas em função da localização dos consumidores ou dos distribuidores no território da União).

5.5. Na generalidade, o Comité assinala que, segundo o relatório, as disposições regulamentares sobre distribuição selectiva previstas na legislação antitrust da Comissão permitiram, nos últimos 25 anos, que a indústria europeia se reestruturasse e aumentasse a sua capacidade concorrencial para responder aos desafios mundiais, através da optimização do sistema de produção (produção racionalizada, automatização *just in time*) e da distribuição mediante a reestruturação e integração cada vez mais estreita com a rede de vendedores (distribuição racionalizada).

5.6. A preservação de uma forte imagem de marca, elemento fundamental para fazer frente ao desafio da concorrência mundial, e a responsabilidade solidária entre construtores e distribuidores face às crescentes exigências de qualidade e segurança impostas pelas directivas e regulamentos comunitários foram possíveis graças a existência de um sistema de distribuição dos veículos automóveis exclusiva e selectiva.

5.7. Nesta óptica, o sistema de distribuição exclusiva e selectiva parece ter permitido ao sistema automóvel europeu cumprir as disposições do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado, que autoriza os acordos ou categorias de acordos entre empresas «que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou económico, contanto que aos utilizadores se reserve uma parte equitativa do lucro daí resultante».

5.8. De resto, a Comissão, com o apoio firme do Comité, admitia no Regulamento (CE) n.º 2790/1999 sobre acordos verticais que os sistemas de restrições verticais de distribuição exclusiva e selectiva não só são importantes para o sistema económico como trazem para os consumidores benefícios de escala.

5.9. No que respeita a ligação entre distribuição exclusiva e selectiva e o sector automóvel, o Comité nota que o relatório põe em destaque a maneira como o sistema de distribuição vigente nos Estados Unidos é, em grande medida, comparável ao sistema europeu do ponto de vista prático. O Comité realça, além disso, que a legislação americana, que concede competências legislativas exclusivas aos Estados federados, é vinculativa e não facultativa, como ocorre na União, e considera a protecção económica do concessionário em relação aos construtores — quer em termos de rescisão de contrato, quer da obrigação de vender através da rede — um meio necessário para garantir a protecção dos consumidores.

5.10. Em relação ao equilíbrio entre as partes e os benefícios para os consumidores, o relatório salienta que, não obstante os melhoramentos previstos no Regulamento (CE) n.º 1475/95, a independência económica dos concessionários encontra-se ainda bastante limitada face aos construtores, o que reduz o grau de satisfação das exigências dos consumidores.

5.11. A este propósito, o Comité reitera a necessidade, já defendida em anteriores trabalhos, de que a futura legislação na matéria preveja uma verdadeira protecção dos concessionários, procurando um melhor equilíbrio da posição contratual e económica das PMI da rede, mediante a extensão o mais ampla possível do campo de acção do perito ou do árbitro em todos os aspectos da relação contratual, sobretudo no que se refere à rescisão do contrato.

6. Observações na especialidade

6.1. Introdução

6.1.1. O relatório da Comissão⁽¹⁾ especifica que o Regulamento (CE) n.º 1475/95 visa essencialmente os seguintes objectivos: fazer com que a distribuição de veículos a motor funcione eficazmente e a contento dos consumidores e garantir uma verdadeira concorrência entre as diversas marcas e entre os distribuidores de uma mesma marca. Com estes articulam-se os objectivos de aumentar as oportunidades de escolha dos consumidores no mercado único e as possibilidades de mercado paralelo. O regulamento pretende, portanto, reforçar a independência dos concessionários face aos construtores.

6.1.2. O relatório aponta que, actualmente, existe uma concorrência real entre as diferentes marcas nas vendas de veículos na União Europeia. (Conclusão do Relatório, ponto 6.1.1.4). O Comité considera que se trata de um importante factor económico a ter em conta na evolução do

⁽¹⁾ COM(2000) 743 final de 8.11.2000.

grau de concorrência entre distribuidores de uma mesma marca. Nos últimos cinco anos tem-se verificado uma redução constante dos preços de venda e um progressivo aperfeiçoamento tecnológico dos veículos em termos de segurança e redução do impacte ambiental. A distribuição também melhorou graças a uma maior atenção dos construtores e concessionários na oferta de serviços cada vez mais eficientes e presentes. Além disso, as redes de concessionários viram crescer de forma constante os índices de satisfação da clientela.

6.1.3. Ao invés, o relatório sugere que existem dúvidas quanto à eficácia da concorrência entre distribuidores da mesma marca, como a provam as queixas apresentadas à Comissão e os inquéritos realizados por sua própria iniciativa (ver Relatório p. 55, Anexos III e IV). O Comité observa, a este propósito, que o relatório parece centrar-se na situação do mercado britânico, onde alguns factores estranhos à política de concorrência (regime fiscal e moeda) poderiam induzir em conclusões precipitadas sobre um sistema que tem funcionado bem no resto do mercado comunitário. Além disso, se compararmos o número de queixas (200 a 300 cartas no Reino Unido contra 50 a 60 de outros consumidores europeus) com os 16 milhões de veículos vendidos todos os anos na Europa, aquelas representam uma percentagem muito pequena e relativizam o juízo de valor sobre a alegada falta de concorrência dentro de uma mesma marca.

6.2. A concorrência entre concessionários da mesma marca

6.2.1. Existem dois importantes factores que deveriam ser tidos em consideração: o quadro regulamentar e o controlo comercial exercido pelos construtores sobre os distribuidores.

6.2.2. O quadro regulamentar da concorrência entre concessionários da mesma marca

As principais medidas do Regulamento (CE) n.º 1475/95 para melhorar a concorrência entre concessionários da mesma marca e as possibilidades de importação paralela são:

- o direito dos concessionários promoverem activamente as vendas de novos veículos a clientes finais (directamente ou através de intermediário) fora da zona prevista por contrato, utilizando publicidade que não seja personalizada (n.º 8, alínea b) do artigo 3.º);
- o direito dos distribuidores venderem a outros distribuidores pertencentes à mesma rede;
- a obrigação dos distribuidores efectuarem trabalhos de manutenção em veículos vendidos por outra empresa da rede de distribuição (n.º 1, alínea a) do artigo 5.º);

- a proibição de calcular compensações ao distribuidor em função do local de destino dos veículos automóveis revendidos (n.º 1, ponto 8, do artigo 6.º);
- ao mesmo tempo, o regulamento permite aos construtores proibir os concessionários vender revendedores não autorizados ou independentes (art. 3.º, pontos 10 e 11).

6.2.3. Consideradas em conjunto, estas normas parecem oferecer uma base jurídica de apoio à concorrência dentro de uma mesma marca e à importação paralela. A principal ferramenta da concorrência dentro da mesma marca, segundo o regime actual, parecem ser os intermediários que actuam em nome dos consumidores.

6.2.4. As principais medidas para reforçar a independência dos distribuidores são:

- a restrição das cláusulas de não concorrência. Os distribuidores vão poder vender, sob determinadas condições, produtos fornecidos por outros agentes que não seja o construtor (distribuição multimarca) (n.º 3, artigo 3.º);
- a possibilidade de os distribuidores utilizarem a mesma oficina para todos as marcas que vendem;
- a proibição de os construtores modificarem unilateralmente o estatuto dos distribuidores ou o território contratual (artigo 6.º, n.º 1, ponto 5);
- uma duração mínima de cinco anos para os contratos de distribuição com período determinado;
- um aviso prévio de dois anos para os contratos de distribuição por tempo indeterminado;
- a obrigatoriedade de estabelecer os objectivos de venda e o número de veículos disponíveis, bem como de prever arbitragem independente em caso de desacordo.

6.2.5. Globalmente estas disposições jurídicas pareciam constituir, na altura em que o regulamento foi adoptado, uma base jurídica capaz de garantir uma maior independência dos distribuidores, mas é conveniente avaliá-las à luz das relações comerciais entre estes e os construtores automóveis.

6.2.6. As relações comerciais entre construtores e distribuidores

Na prática, o relatório assinala a existência de determinados aspectos da relação comercial entre construtores e distribuidores que obstam à concorrência dentro da mesma marca e

reflectem a persistência de uma relação de dependência dos distribuidores em relação ao construtor.

6.2.6.1. Os construtores incentivam os distribuidores com bónus de fim de ano, que não se baseiam em critérios totalmente previsíveis, o que constitui um factor dissuasivo para as vendas laterais e acentua a dependência dos concessionários (ponto 257 do Relatório). O Comité assinala que uma política de vendas dos construtores mais previsível poderia permitir aos distribuidores maior flexibilidade na política de preços e, por conseguinte, aumentar a concorrência dentro da mesma marca.

6.2.6.2. A ausência de descontos concedidos pelos construtores aos distribuidores sobre a quantidade ou o volume de veículos vendidos e as estreitas margens de benefício reduzem a liberdade de fixação de preços diferentes (Relatório pontos 182 e 265). Isto limita a concorrência de preços dentro da mesma marca (ponto 182), se bem que não obste a outras formas de concorrência, como seja a qualidade dos serviços (Relatório, ponto 181).

6.2.6.3. Os acordos sobre objectivos de venda entre construtores e distribuidores baseiam-se em objectivos de venda nacionais, na prática fixados pelos construtores, que deixam pouca margem para as vendas a intermediários, sobretudo quando os objectivos são acompanhados de disponibilidade limitada do produto.

6.2.6.4. Na prática, recorre-se pouco à arbitragem. Todavia, o Relatório conclui que a possibilidade de utilizar este procedimento torna as negociações entre construtores e distribuidores mais sérias e equilibradas. O Comité acolheria com agrado que se aumentasse o número de casos em que se pode recorrer à arbitragem, de modo a melhorar a independência dos distribuidores.

6.2.6.5. A possibilidade de o distribuidor vender várias marcas, se bem que prevista no regulamento, raramente ocorre na realidade, salvo nos países nórdicos (Relatório pontos 208 a 210). Isto significa que uma das vias que teoricamente conduzam à independência dos distribuidores não é utilizada. O Comité pergunta se o facto de a venda de várias marcas por um mesmo distribuidor não estar muito divulgada não se deve, na prática, aos elevados custos de estrutura, gestão e formação, sobretudo no caso de marcas de grande difusão. De facto, ressalvado o caso de marcas que fazem parte do mesmo grupo, a distribuição de várias marcas ocorre com mais frequência quando se trata de produtos que completam uma gama ou de produtos complementares que não estão em concorrência directa com os principais.

O Relatório da Comissão tão-pouco tem em conta a venda multimarca praticada por multinacionais que controlam concessionários de marcas diferentes.

6.2.6.6. A ameaça de rescisão do contrato parece continuar a dar força contratual ao construtor, designadamente numa situação em que o pequeno número de contratos de distribuição poderia implicar ausência total de perspectivas de obter a concessão de uma outra marca bem estabelecida, uma vez perdida a concessão de um grande construtor (ponto 253 do Relatório). A dilatação dos prazos de pré-aviso para a rescisão dos contratos, prevista no Regulamento (CE) n.º 1475/95, não parece traduzir-se numa maior independência dos distribuidores.

6.2.6.7. Existem indícios de uma concentração crescente, com menos distribuidores e territórios contratuais maiores (ponto 91 do Relatório), o que poderia limitar a concorrência dentro da mesma marca, a não ser que este fenómeno seja compensado com publicidade mais ampla e maior utilização da Internet. O Comité assinala que a Internet, sobre cuja utilização neste domínio é prematuro pronunciar-se plenamente por ser ainda incipiente, demonstra ser válida como ferramenta informativa, mas chama a atenção para as suas limitações como método de venda directa, quer pela complexidade do produtos (o automóvel), quer pela prática comercial habitual de entregar o automóvel usado quando se compra um novo.

O Comité sublinha, além disso, que a utilização da Internet é considerada venda passiva nas orientações para a aplicação do regulamento sobre restrições verticais. Se, como é provável, se aplicarem os mesmos critérios ao regulamento sobre distribuição de automóveis, assistiremos ao aumento da concorrência dentro da mesma marca.

6.2.6.8. Na Europa, continua a haver disparidade de preços nas mesmas marcas e modelos, devido, principalmente, a níveis de tributação diferentes. Outros factores são a flutuação das taxas de câmbio, a presença histórica do construtor no mercado nacional e os custos de distribuição e transporte (ponto 189 do Relatório). O Comité entende que a aproximação do sistema fiscal (impostos e TVA) e a introdução do euro deveriam contribuir para uma maior transparência e a redução das disparidades de preços no mercado comunitário.

6.2.6.9. Os prazos de entrega, dentro da mesma marca, são frequentemente maiores quando um automóvel é encomendado por um cliente de outro Estado-Membro (ponto 200 do Relatório). O Comité concorda com a Comissão sobre a necessidade de acabar com esta prática de atrasar as entregas internacionais, desde que se trate de atrasos sem motivo justificado.

6.2.7. O Comité recorda que existe, sem dúvida, uma forte concorrência dentro da mesma marca, visto que mais de 30 % das vendas (percentagem que pode elevar-se a 60 % nas áreas

metropolitanas) dos concessionários se efectuam com clientes que não pertencem ao território contratual. Além disso, o nível da concorrência poderá aumentar de forma significativa mediante um equilíbrio razoável nas relações entre construtor e distribuidores.

6.2.8. O caminho que deve seguir-se é o de modificar e prorrogar as isenções por categoria e não o de acabar com o sistema de distribuição selectiva.

6.3. *A protecção da concorrência nos serviços pós-venda*

6.3.1. Outro dos objectivos do Regulamento (CE) n.º 1475/95 é proteger a concorrência dos serviços pós-venda, isto é melhorar o acesso dos produtores de peças sobresselentes às redes de distribuidores. Neste sentido, o Regulamento (CE) n.º 1475/95 reforça os direitos dos concessionários a utilizar peças de qualidade equivalente, ao contemplar a liberdade de os dos produtores de peças fornecerem aos concessionários peças sobresselentes de qualidade equivalente (artigo 6.º, n.º 1, pontos 9 e 10). Autoriza também os fabricantes de peças a aporem a sua marca nas peças que fornecem (idem, ponto 11); proíbe aos construtores aplicarem bónus calculados acumulando as vendas totais de automóveis e as peças sobresselentes; por último, reconhece o direito de as oficinas de reparação obterem informações técnicas necessárias, especificando que essa informação não pode ser recusadas de modo abusivo (idem, ponto 12).

6.3.2. O Relatório assinala que os concessionários continuaram a abastecer-se de peças sobresselentes junto dos construtores. Só 15 a 20 % destas peças provêm de outros fornecedores (ponto 248 do Relatório). Depreende-se que, não obstante o quadro jurídico, os concessionários são renitentes em comprar peças sobresselentes a outros fornecedores, dado que dependem dos construtores de automóveis em razão dos bónus de fim de anos, calculados sobre a facturação de peças originais, bem como dos grandes descontos sobre as peças sobresselentes originais e do *stock* elevado de peças originais que os construtores recomendam aos distribuidores (ponto 249 do Relatório). O Relatório conclui que o direito, consagrado no regulamento, de os produtores de peças sobresselentes fornecerem os seus produtos aos distribuidores de automóveis não tem aplicação prática (ponto 6.2.2 do Relatório).

6.3.2.1. É certo que o facto de muitos consumidores pensarem que as peças sobresselentes originais são melhores é um factor de peso, devendo-se esta atitude à confiança nos produtos originais e a uma informação insuficiente, sobretudo por parte dos produtores independentes.

6.3.2.2. O Comité está disposto a apoiar a Comissão na procura de medidas para levar os concessionários a recorrerem

mais frequentemente a peças sobresselentes de qualidade equivalente às originais. A utilização deste tipo de peças poderia estar mais vulgarizada se a sua qualidade fosse certificada, permitindo assim aos concessionários assumirem plenamente a sua responsabilidade junto dos consumidores, bem como em intervenções que afectem a segurança e a protecção da natureza.

O Comité chama a atenção da Comissão para que na prática, o abastecimento dos concessionários junto de produtores independentes só seja possível para alguns tipos de peças e não para toda a gama, por motivos evidentes de eficiência; ora uma percentagem de penetração do mercado de 20 % é algo não desprezável, se considerarmos que estas peças são utilizadas fora do período normal de garantia. Por último, o Comité insta a Comissão a examinar a fundo o problema da qualidade equivalente com métodos que garantam realmente a equivalência entre os produtos existentes no mercado.

6.4. *Ficará devidamente salvaguardada a situação dos reparadores?*

6.4.1. O Regulamento (CE) n.º 1475/95 previa vários processos para proteger os reparadores independentes. Os construtores eram autorizados a fornecer peças sobresselentes originais aos reparadores independentes para a reparação e a manutenção de veículos automóveis (artigo 6.º, n.º 1, ponto 12), embora não ficassem obrigados a fornecerem-nas ao preço por grosso. O Relatório conclui que, em geral, as oficinas não têm problemas de maior em conseguir peças originais, mas, porque não podem adquiri-las a preço por grosso, têm mais dificuldades em ser competitivos.

6.4.2. Em segundo lugar os construtores ficavam obrigados a facultar às oficinas independentes informação técnica necessária para reparar os seus veículos, desde que tais informações não estejam cobertas por um direito de propriedade industrial ou constituam um saber-fazer substancial e identificado, caso em que as informações técnicas não devem ser recusadas de modo abusivo (art. 6.º, n.º 1, ponto 12). É evidente que os progressos técnicos farão com que este tipo de informação seja cada vez mais relevante no futuro. Todavia, se bem que o incumprimento destas obrigações constitua uma prática restritiva, proibida na acepção do Regulamento (art. 6.º, n.º 1, ponto 12), a sua aplicação por parte dos construtores de automóveis é irregular e não uniforme. Alguns elaboram listas, outros facultam informação, decidindo caso a caso e, não raro, os reparadores independentes obtêm as informações nos distribuidores oficiais.

6.4.3. A maior parte dos reparadores independentes declara ter problemas no acesso às informações técnicas, nomeadamente impossibilidade de aceder às informações sobre veículos novos, publicações técnicas caras e complexas; impossibilidade de aceder aos dispositivos electrónicos, aos diferentes meios informáticos e aos aparelhos de diagnóstico utilizados. O Relatório assinala que os construtores de veículos não parecem ter aplicado condições técnicas e económicas de molde a ser acessíveis aos reparadores independentes, como pede o regulamento, o que, por seu turno, limita o leque de escolhas dos consumidores.

6.4.4. O Comité solicita à Comissão que explore possíveis meios de obrigar os construtores a fornecer informações técnicas aos reparadores independentes de forma não discriminatória e que lhes permita crescer e melhorar a qualidade dos serviços.

O Comité recorda, porém, que os elevados investimentos que os concessionários terão de efectuar para se desenvolver e adquirir a tecnologia e a formação necessárias para melhorar os seus produtos e serviços são superiores aos exigidos aos reparadores independentes os quais, para aumentar a sua competitividade deverão especializar-se, dentro do razoável, em alguns produtos específicos e oferecer aos consumidores um garantia de serviço transparente, semelhante à prestada pelas redes de distribuidores. Por último, o Comité assinala que, nas questões relativas a peças sobresselentes, o serviço completo *one stop shop* oferecido aos consumidores pela rede de concessionários requer grandes quantidades de peças em armazém, ao passo que o reparador independente está mais interessado em adquirir só algumas peças, à medida das necessidades, e normalmente só as de maior procura.

6.4.5. O Comité recorda, a este propósito, que, para assegurar a garantia concedida aos consumidores, a disponibilidade de peças sobresselentes e a prestação de serviços para todos os modelos da marca da rede, os concessionários devem efectuar continuamente grandes investimentos em estruturas e em formação de pessoal.

6.4.6. O Regulamento (CE) n.º 1475/95 dispõe que, para obter a isenção por categoria, os construtores impõem aos próprios distribuidores a obrigação de fornecer um serviço pós-venda para além da venda de veículos novos. O Relatório indica que, embora existam motivos técnicos e económicos para vincular a venda e os serviços pós-venda, está demonstrado que os consumidores se dividem entre os que preferem beneficiar desta ligação e os que, pelo contrário, preferem recorrer a oficinas de reparação, sobretudo para os veículos mais velhos. Em conclusão, o Comité recomenda à Comissão que permita o referido vínculo como parte dos

acordos de distribuição de veículos a motor que beneficiam de isenção, mas que, ao mesmo tempo fomenta condições para aumentar os níveis de concorrência, uma vez expirada a garantia, de um mínimo de dois anos, prevista pelo construtor e aplicada pela rede de distribuidores.

6.4.7. O Comité considera, por isso, absolutamente necessário o vínculo venda/serviços pós-venda para os veículos novos, dada a natureza do produto, uma vez que beneficia, em primeiro lugar, os consumidores, que dispõem desta forma de um serviço com garantia de qualidade e segurança e da possibilidade de recorrer, em caso de veículo defeituoso, aos provedores de todo o território da União, independentemente do local onde tenha sido adquirido. Em segundo lugar, garante-se o cumprimento das normas ambientais e preserva-se a imagem de marca.

7. Considerações finais do Comité

7.1. O Relatório apresenta argumentos a favor de uma alteração do regulamento para melhorar as oportunidades de concorrência entre distribuidores de uma mesma marca, aumentar a independência comercial dos concessionários e levar os construtores a fornecer mais informações técnicas aos reparadores independentes.

7.2. O Comité sugere algumas alterações concretas ao regulamento para o adequar às realidades, aos novos instrumentos e ao desenvolvimento tecnológico, mas sempre na observância dos princípios, intactos e que encaram o automóvel não só como um meio de facilitar a mobilidade, mas também um bem económico e social que deve ser protegido precisamente em benefício dos utilizadores, o que implica assistência para garantir uma segurança durável.

7.3. O próprio Relatório sugere que os principais obstáculos à concorrência dentro da mesma marca residem nos limites impostos à publicidade personalizada e na proibição de vender a empresas que não fazem parte da rede oficial, ou seja, a revendedores independentes. Todavia, o Comité sugere que o melhor processo é reforçar a posição dos intermediários para aumentar as oportunidades de escolha oferecidas pelo comércio paralelo, em vez de acabar com a proibição de vender a revendedores independentes.

7.4. O Comité propõe também à Comissão que actualize a comunicação sobre os intermediários e estabeleça orientações sobre o uso que os distribuidores e construtores podem fazer da Internet. Propõe também que se avalie de que modo pode a Internet, que não existia aquando da redacção do Regulamento (CE) n.º 1475/95, levar a interpretar diversamente alguns elementos do regulamento.

7.5. De acordo com o atrás exposto, o Comité pronuncia-se a favor da confirmação da isenção por categoria para a

distribuição dos veículos a motor e insta a Comissão a ponderar a possibilidade de alterar e prorrogar o âmbito do actual regulamento. O novo regulamento deveria ter principalmente em vista aumentar globalmente o nível de concorrência, a fim de melhorar o bem-estar e a segurança dos consumidores e o funcionamento do mercado interno. Para lograr estes objectivos o novo regulamento deveria, concretamente melhorar a protecção dos distribuidores e fomentar as PME que operam no sector automóvel europeu. O Comité aguarda a altura de fazer as suas observações sobre as alterações propostas pela Comissão.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

As seguintes alterações, que obtiveram pelo menos um quarto de votos expressos, foram rejeitados.

Ponto 5.6

Suprimir.

Justificação

Independentemente do facto de haver também fortes imagens de marca nos sectores não abrangidos pelos regulamentos comunitários, o objectivo de um regulamento da UE não pode ser aumentar a notoriedade das marcas dos automóveis.

Resultado da votação

Votos a favor: 26, votos contra: 60, abstenções: 6.

Ponto 5.7

Reformular a primeira frase como segue:

«Nesta óptica, a Comissão tem partido até agora do princípio de que o sistema de distribuição exclusiva e selectiva permite ao sistema automóvel europeu cumprir as disposições do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE.».

Justificação

Não é verdade que apenas o sistema de distribuição exclusiva e selectiva permite ao sector automóvel cumprir as disposições do Tratado CE.

Resultado da votação

Votos a favor: 31, votos contra: 59, abstenções: 7.

Ponto 6.1.3

Elidir o texto a partir de «O Comité observa, a este propósito...».

Justificação

O texto elidido faz supor que o relatório dá realce especial às relações no mercado britânico mas que o sistema funciona bem no resto do mercado interno. O facto é que a Comissão detectou numa série de países práticas de venda abusivas e recebeu dos consumidores várias queixas a este respeito. Os resultados da Comissão levam a concluir que há, ao nível da União Europeia, uma «concorrência dentro da mesma marca» que não funciona.

Resultado da votação

Votos a favor: 37, votos contra: 58, abstenções: 6.

Ponto 7.2

Elidir na parte final a passagem que refere o automóvel como um «bem social».

Justificação

Se considerarmos a protecção do ambiente como um objectivo primordial, não se pode classificar o automóvel que, como está provado, é nocivo para o ambiente, de «bem social».

Resultado da votação

Votos a favor: 34, votos contra: 62, abstenções: 16.

Ponto 7.3

Dar ao segundo período a seguinte redacção:

«O Comité é favorável a que seja suspensa a proibição de vender a empresas que não fazem parte da rede oficial e se opte, futuramente, pela utilização de critérios precisos, transparentes e exclusivamente qualitativos (competência do pessoal) na selecção dos distribuidores que são abastecidos pelos construtores.».

Justificação

As restrições quantitativas e obstrutoras da concorrência em consequência dos monopólios regionais de marcas concentrados num número reduzido de distribuidores oficiais não se enquadram no espírito do mercado interno.

Resultado da votação

Votos a favor: 27, votos contra: 70, abstenções: 9.

Ponto 7.5

Reformular como segue:

«De acordo com o atrás exposto, o Comité considera por enquanto aceitável a confirmação da isenção especial por categoria para a distribuição dos veículos a motor, se se assegurar que as condições e as medidas estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 1475/95 são, de facto, aplicadas plenamente. Insta, além disso, a Comissão a ponderar a possibilidade de completar o actual regulamento. O novo regulamento deveria ter principalmente em vista aumentar o nível da concorrência, sem negligenciar o bem-estar dos consumidores. O Comité aguarda a altura de fazer as suas observações sobre as alterações propostas pela Comissão.».

Justificação

Devido à falta de concorrência (dentro da mesma marca) assinalada no relatório da Comissão e registada pelas organizações de consumidores, baseada em grande medida na não observância das condições estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 1475/95, não se pode permitir que a situação actual persista pura e simplesmente só com muito ligeiras alterações. A longo prazo, dever-se-á procurar suprimir a isenção por categoria no sector automóvel, no interesse do bom funcionamento do mercado interno.

Resultado da votação

Votos a favor: 33, votos contra: 68, abstenções: 11.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e à partida de portos comunitários»

(2001/C 221/24)

Em 26 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de Maio de 2001, sendo relator B. Kröger.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 50 votos a favor, 4 contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. À chegada e à partida de um navio a um porto comunitário são exigidas várias informações que dizem respeito fundamentalmente ao estatuto do navio, aos seus bens, tipo e volume da carga, passageiros transportados, provisões de bordo e outras. As informações são necessárias para efeitos de desalfandegamento, da tomada de decisões relevantes em matéria de segurança por parte das autoridades portuárias, do cumprimento das disposições em matéria de emigração, para fins estatísticos e, de um modo geral, para assegurar o bom desenrolar das operações.

1.2. Muitas destas informações são idênticas para vários portos no que diz respeito ao seu conteúdo. Em muitos,

contudo, apesar de os conteúdos serem idênticos, os formatos das informações variam. Outros há em que o próprio teor das informações não coincide.

1.3. O tratamento diferenciado de informações de conteúdo idêntico acarreta perda de tempo e aumento de despesas ao funcionamento do navio. Torna os procedimentos administrativos mais complexos não só para o transporte marítimo de longo curso, mas também e em especial, para o de curta distância em águas europeias. O que importa é facilitar a operação de navios e organizar o transporte marítimo o mais eficazmente possível sem reduzir o conteúdo das informações necessárias às autoridades dos Estados-Membros.

2. Proposta da Comissão

2.1. A Comissão propõe harmonizar numa directiva relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e à partida de portos comunitários os conteúdos da informação e o formato dos formulários utilizados para a sua apresentação. A proposta baseia-se na Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, da Organização Marítima Internacional (Convenção FAL OMI), de 9 de Abril de 1965, que entrou em vigor em 1967 e tem sido, desde então, objecto de várias modificações. A convenção prevê seis formulários normalizados, que contêm os dados principais sobre o estatuto do navio, necessários tanto à chegada como à partida, a declaração da carga, a declaração das provisões de bordo, a declaração dos bens da tripulação, a lista da tripulação e uma lista de passageiros. A proposta recomenda que os Estados-Membros consagrem na legislação nacional a conveniência em utilizar os formulários normalizados da Convenção OMI para a recolha das informações sobre os pontos supra-referidos e a obrigação de os aceitarem. O Anexo I da proposta de directiva contém as especificações necessárias a cada uma das declarações.

2.2. Está prevista uma derrogação a esta uniformização na utilização dos formulários normalizados em dois casos:

2.2.1. Não é obrigatório utilizar o formulário normalizado da Convenção OMI na declaração das mercadorias transportadas. Estes elementos constam, na prática, dos manifestos de carga dos navios, cujas informações servem tanto propósitos comerciais como oficiais.

2.2.2. A lista de passageiros normalizada da Convenção FAL OMI está prevista apenas para o transporte de passageiros em navios de carga. Quanto ao transporte de pessoas em navios de passageiros, a Directiva 98/41/CE, de 18 de Junho de 1998, relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros que operam a partir de ou para portos dos Estados-Membros da Comunidade⁽¹⁾, é mais exigente em termos de informações do que o formulário OMI. Em todos os restantes casos, devem ser utilizados os formulários normalizados da Convenção OMI como suporte de informação.

2.3. Os formulários normalizados devem, nos termos da proposta, aplicar-se a todos os navios que cheguem ou partam de portos comunitários, qualquer que seja a bandeira que arvore e independentemente de se limitarem ao tráfego intra-europeu ou de operarem no sector do transporte marítimo internacional.

2.4. Em caso de transmissão electrónica dos dados exigidos, o formato no ecrã do utilizador final e na impressão deve corresponder aos formatos dos formulários-modelo normalizados.

2.5. A directiva não estabelece a obrigatoriedade de os Estados-Membros ratificarem a Convenção OMI. Os Estados-Membros são, por isso, livres de exigirem informações sobre aspectos não incluídos nos formulários normalizados da OMI.

3. Observações

3.1. O Comité Económico e Social congratula-se com a proposta da Comissão de uniformizar os modelos dos formulários para as informações exigidas pelos Estados-Membros aos navios à chegada ou à partida de portos comunitários. Este objectivo facilitará em grande medida a operação de navios.

3.2. A proposta facilitará as formalidades administrativas respeitantes à operação de navios. Daí resultará benefício, sobretudo, para o transporte marítimo europeu de curta distância, cujos navios servem, em regra, vários portos europeus numa mesma viagem, sendo obrigados a fornecer repetidamente as mesmas informações. Este tipo de transporte concorre com os modos de transporte terrestres, que não estão sujeitos às mesmas obrigações em matéria de prestação de informações. A proposta vem, por conseguinte, também ao encontro da harmonização das condições de concorrência dos modos de transporte, além de que reduzirá as diligências administrativas da tripulação.

3.3. O Comité Económico e Social realçou já em anteriores pareceres a importância do papel do transporte marítimo de curta distância na Europa para a gestão do crescimento dos transportes no mercado interno europeu. Esse papel reforçar-se-á com a adesão à União Europeia de países da Europa de Leste. O Fórum Internacional das Indústrias Marítimas, que congrega a Comissão, os Estados-Membros, a indústria marítima, o sector das cargas, operadores portuários, prestadores de serviços logísticos e sindicatos, apelou diversas vezes à redução dos entraves burocráticos ao tráfego marítimo europeu de curta distância, de modo a tornar a utilização destas infra-estruturas mais atraente para o sector das cargas. O Conselho, na sua resolução de 14 de Fevereiro de 2000 sobre a promoção do transporte marítimo de curta distância⁽²⁾, convidou expressamente a Comissão a apresentar propostas para a uniformização na aplicação dos formulários da Convenção FAL da OMI na Comunidade. A proposta ora em apreço responde a estas exigências. Daí o apoio do Comité Económico e Social. O Comité convida os Estados-Membros a orientarem-se segundo este objectivo político e a indicarem as necessidades de informações.

3.4. O Comité congratula-se pelo facto de a Comissão ter adoptado os modelos dos formulários da Convenção OMI desenvolvidos à escala internacional e não ter elaborado formulários europeus próprios. Tal vem ao encontro das afirmações reiteradas pelo Comité de que a eficácia do tráfego marítimo enquanto sector de actividade global depende essencialmente de quadros legislativos uniformizados a nível internacional.

⁽¹⁾ JO L 188 de 2.7.1998, p. 35.

⁽²⁾ JO C 56 de 29.2.2000.

3.5. Para corresponder a esse carácter internacional conviria que as informações exigidas pudessem ser fornecidas não só na língua nacional do porto, mas também, em alternativa, por opção do navio ou do armador, em inglês. Como a proposta da Comissão se aplica legitimamente a todos os navios que cheguem a portos comunitários independentemente do pavilhão que arvoram ou do trajecto da viagem, parecerá lógico que se possa também utilizar a língua inglesa em portos europeus para transmitir as informações, tanto mais que ela é língua de comunicação na navegação marítima internacional.

3.6. O Comité Económico e Social atribui grande importância à simplificação dos procedimentos administrativos e à facilitação daí decorrente para o tráfego marítimo comunitário. A Convenção FAL OMI foi, entretanto, ratificada por 81 países, 52 dos quais formularam, no entanto, reservas quanto a determinadas disposições, o que levou a que as medidas destinadas a facilitar e simplificar os procedimentos acordadas a nível internacional apenas em parte tivessem sido transpostas

para as legislações nacionais. O Comité apela à Comissão e aos Estados-Membros para que examinem em conjunto quais os campos em que é possível avançar com outras normas destinadas a harmonizar a simplificação dos procedimentos de operação de navios nos portos comunitários. Remete, a este respeito, para a recomendação da Convenção FAL de designar para cada porto uma única autoridade central, à qual todas as informações necessárias podem ser transmitidas, ainda que sejam várias as autoridades (autoridades aduaneiras, autoridades sanitárias, serviços de emigração e outros) competentes para cada uma das informações. A própria implementação da recomendação que visa introduzir um procedimento de pré-clarificação das disposições aduaneiras a fim de encurtar o período de assistência aos navios e o acatamento da recomendação no sentido de a compilação dos dados estatísticos não entravar a eficácia e rapidez dos procedimentos inerentes ao tráfego marítimo simplificariam também as formalidades administrativas. A actual proposta da Comissão deveria, por isso, ser expandida em futuras directivas.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de trabalho (SEC(2000) 1973) da Comissão — Ciência, sociedade e cidadãos na Europa»

(2001/C 221/25)

O Comité Económico e Social decidiu, em 30 de Maio de 2001, nos termos do artigo 23.º, n.º 3, do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Documento de trabalho da Comissão SEC(2000) 1973 — Ciência, sociedade e cidadãos na Europa».

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 2 de Maio de 2001. Foi relator Gerd Wolf.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 81 votos a favor e 1 abstenção o presente parecer.

1. Introdução

1.1. «Ciência, sociedade e cidadãos» é um tema de grande importância social e política. Embora não estando ainda concluído o processo de definição da sua posição a tal respeito, a Comissão elaborou o documento de trabalho SEC(2000) 1973. O CES aproveita o ensejo para expor em detalhe as suas próprias concepções sobre este tema muito complexo, num parecer de iniciativa em que se referirá com frequência ao documento de trabalho da Comissão.

1.2. O CES concorda, à partida, com as seguintes afirmações da Comissão:

«A ciência e a tecnologia representam uma das forças que mais claramente modelam a evolução das sociedades (...);»

«As questões que se colocam neste domínio são das mais complexas com que a sociedade se confronta devido à sua natureza técnica, às incertezas que lhes estão associadas, aos conhecimentos necessários para as tratar e à dispersão que frequentemente as caracteriza.»

1.3. Dada a sua função como órgão da União Europeia e devido à sua composição seleccionada para tal a partir dos diferentes agrupamentos da sociedade dos Estados-Membros, o CES encontra-se numa situação particularmente privilegiada para emitir parecer específico e fundamentado nos capítulos seguintes.

1.4. O CES verifica com agrado que a Comissão adota igualmente na sua comunicação sugestões feitas pelo CES no seu parecer sobre a comunicação da Comissão «Rumo a um espaço europeu da investigação»⁽¹⁾. O capítulo 5 deste parecer intitula-se «Investigação e sociedade» e aborda já uma parte desta problemática.

1.5. A comunicação da Comissão analisa diversas questões que se colocam actualmente sob o intítulo «ciência, sociedade e cidadãos» e que suscitam cada vez mais preocupações dos cidadãos e dos responsáveis políticos:

- «— Como aplicar as políticas de investigação de acordo com as reais finalidades da sociedade e como envolver a sociedade na execução da agenda de investigação?
- Como gerir o risco? Quais as implicações do princípio da precaução? Como ter em conta, simultaneamente, os aspectos e as consequências éticas do progresso tecnológico e os imperativos da liberdade da investigação e do acesso aos conhecimentos?
- Como reforçar o diálogo ciência/sociedade, melhorar o conhecimento da ciência pelos cidadãos, o interesse dos jovens pelas carreiras científicas e o lugar e o papel das mulheres na ciência e investigação?».

1.6. Em analogia com estas preocupações estão essencialmente três domínios temáticos ou questões, nomeadamente as questões:

- da importância do conhecimento científico, do seu impacto sobre a sociedade, bem como do seu exercício e controlo por esta;
- do entendimento mútuo e da comunicação entre os cidadãos, a sociedade e os cientistas e investigadores;
- da motivação dos jovens para enveredarem por uma formação científica e optarem por uma carreira na área da investigação.

1.7. Por forma a organizar os diferentes aspectos que estas questões abrangem e formular as suas recomendações, o CES dividiu o seu parecer nos seguintes capítulos:

2. O processo histórico e os seus resultados
3. Cidadãos, sociedade e conhecimento científico
4. Sociedade, investigadores e investigação: compreensão mútua
5. Formação científica enquanto pressuposto de uma sociedade baseada no conhecimento
6. Política de investigação e os objectivos da sociedade
7. Resumo e recomendações

2. O processo histórico e os seus resultados

2.1. Entre as características que distinguem o Homem dos animais, a necessidade de procurar respostas para questões fundamentais da sua existência e para as leis do mundo e da moral é, certamente, uma das mais importantes.

2.1.1. Já na antiguidade se adquiriram conhecimentos filosóficos e científicos basilares. Em conjunto com conhecimentos da matemática, da lógica e da geometria e ainda com a evolução progressiva das novas tecnologias, contribuíram para o desenvolvimento das grandes civilizações do passado.

2.2. O Renascimento e o Iluminismo deram um novo ímpeto a este processo na Europa e desencadearam um impulso cultural e económico ainda mais abrangente.

2.2.1. Este processo nasceu da interacção de novas evoluções técnicas e novos instrumentos (tipografia, pólvora, actividades mineiras, transportes marítimos, moinhos de água e de vento) com o comércio, o descobrimento de continentes desconhecidos, novos conceitos sociais, a descoberta de leis naturais até então desconhecidas e a consequente desmistificação gradual dos fenómenos naturais.

2.2.2. Foi acompanhado por tensões, guerras e conflitos sociais, que resultaram não só de interesses dinásticos e de poder político, mas também da revolução das ideias, de transformações económicas e de novas tecnologias que alteraram o mundo de trabalho.

2.2.3. Os descobridores e arautos dos novos conhecimentos nem sempre estiveram perfeitamente integrados na sociedade; muito frequentemente, foram também objecto de perseguição ideológica. Desta situação nasceu a ideia de liberdade científica e doutrinária.

⁽¹⁾ JO C 204 de 18.7.2000.

2.3. As ciências naturais participaram largamente neste processo. A metodologia científica empírica desenvolvida na Europa foi sua característica particular e razão do seu sucesso, caracterizando-se por uma interacção entre verificações experimentais e interpretações/previsões teóricas.

2.3.1. Paralelamente, alguns ramos científicos que estavam inicialmente englobados no conceito comum genérico de filosofia — sobretudo os ramos das ciências naturais e da matemática — estabeleceram-se como disciplinas independentes e produziram, através de um processo evolutivo de crescimento, uma série cada vez maior de novos conhecimentos frequentemente revolucionários, que se foram tornando também o ponto de partida das técnicas modernas.

2.3.2. No entanto, esta inevitável especialização das disciplinas científicas não pode ofuscar as suas semelhanças. As estratégias «interdisciplinares» ganham precisamente maior importância à medida que a ciência penetra cada vez mais na complexa realidade. O esforço de aproximar as ciências naturais e as ciências humanas («humanidades») insere-se também nesta ordem de ideias.

2.4. A ciência invadiu de forma gradual, mas constante, a visão mítica do mundo.

2.5. Em resultado deste processo, as condições de vida dos povos e regiões nele participantes mudaram e melhoraram como nunca antes sucedera ao longo da história humana.

2.5.1. Um outro factor influente no processo foi o desenvolvimento e a utilização intensos de máquinas e processos industriais consumidores (ou, mais precisamente: transformadores) de energia: a energia tornou-se o «alimento» da prosperidade.

2.5.2. As conquistas técnicas, médicas, culturais, sociais e políticas alcançadas desde então converteram-se na premissa principal e na característica da actual sociedade do bem-estar e da informação com grande mobilidade. Só assim foi possível libertar as pessoas (na Europa) de boa parte da carga de trabalho puramente corporal, criando o espaço — antes reservado a um pequeno grupo de privilegiados — que oferece hoje em dia, a todos os cidadãos, preciosas oportunidades de formação, permitindo assim o desenvolvimento da sociedade baseada no conhecimento.

2.5.3. A prosperidade alcançada em determinados Estados ou regiões — em termos de produto interno bruto, taxa de emprego e outros indicadores — está claramente associada ao respectivo nível de investigação e desenvolvimento. Não é apenas a competitividade económica dos Estados e das populações que depende da sua capacidade científico-tecnológica; a sua valorização cultural e política também está subjacente a este aspecto.

2.6. O ser humano aprendeu a proteger-se consideravelmente das ameaças primitivas elementares como a fome, o frio e as doenças. Age — e considera-se — como se fosse o Senhor da Terra. Para tal, não adquiriu apenas a capacidade de obter prosperidade, liberdade e poder, mas chamou também a si responsabilidades adicionais.

2.7. Em consequência de uma população (global) ainda em forte crescimento e devido às consequências das suas acções e do seu modo de vida sobre a natureza e o ambiente, o ser humano tornou-se num factor determinante da evolução futura do nosso planeta, a Terra. Vários autores (e.o. Stoppani, Crutzen, Stoermer) propuseram denominar o actual período da história da Terra como «antropocénico».

2.8. Para além das ameaças iminentes — não influenciadas pelo Homem (ver também os pontos 2.9 e 3.7.1) — e das catástrofes (naturais) como as erupções vulcânicas, a era glacial, o impacto de asteróides, os terramotos, as inundações, as epidemias, etc., surgem agora as ameaças da biosfera, cujas causas residem no próprio Homem, no seu modo de vida e na sua tecnologia.

2.8.1. Neste contexto, as armas de destruição maciça altamente desenvolvidas (armas ABC — nucleares, bacteriológicas e químicas) ocupam um papel particular e a sua utilização teria inimagináveis consequências avassaladoras, provavelmente a nível global.

2.9. Assim, os cidadãos e a sociedade na Europa estão confrontados com a missão de preservar as suas próprias condições de vida e a biosfera, evitar ameaças e, simultaneamente, assegurar e aumentar a prosperidade e a qualidade de vida e ajudar também outros povos neste sentido. Os riscos decorrentes da acção do Homem e do seu modo de vida devem ser objecto de maior investigação e convém desenvolver técnicas e elaborar acordos para controlar ou evitar estes aspectos.

2.10. A sociedade e os cidadãos reconheceram que a ciência constitui um elemento essencial da nossa cultura e que a inovação e o progresso tecnológico asseguram a competitividade da Europa; para tal, impõe-se uma utilização reforçada da ciência e da investigação. Em ordem a esse objectivo, todos os Estados-Membros (embora em medida variável) e a União Europeia têm mobilizado recursos financeiros consideráveis (mesmo que nem sempre suficientes).

2.10.1. O volume, a repartição e a utilização de tais recursos requer processos de decisão pesados e difíceis entre a ciência, a sociedade e os cidadãos.

2.10.2. A sociedade, os cidadãos e a ciência têm que colaborar construtivamente para dar forma ao futuro e construir a sociedade baseada no conhecimento. Cabe ao Comité — pela sua missão e composição — desempenhar um papel essencial neste processo.

3. Cidadãos, sociedade e conhecimento científico

3.1. Uma característica da actual sociedade (civil) é o desenvolvimento de formas de organização e estruturas dos cidadãos que reflectem o seu próprio entendimento social, profissional, filosófico ou cultural e os respectivos interesses.

3.1.1. Por um lado, os cientistas são na verdade membros da sociedade, mas, por outro lado, dadas as particularidades da sua profissão e o impacto dos resultados da sua investigação, são tão diferentes que podem ocorrer problemas na comunicação e no entendimento mútuo, mas também no esclarecimento das responsabilidades correspondentes.

3.1.2. Os cidadãos esperam da produção científica resultados no plano da saúde, de uma maior esperança de vida, de prosperidade (p. ex. sobre inovação), de segurança perante o risco e de qualidade de vida. Paralelamente temem o desconhecido e o que não compreendem.

3.1.2.1. Acresce que a sociedade e os cidadãos esperam que os cientistas observem as regras da sua corporação, sejam fiéis à verdade, não induzam em erro e não violem as concepções éticas aceites.

3.1.3. Todavia, o cidadão normal não está suficientemente informado sobre a ciência e a tecnologia, ou seja, sobre a situação dos conhecimentos científicos, as possibilidades e os riscos da investigação científica, os métodos de trabalho e as condições de funcionamento da ciência e da investigação, bem como sobre cada oportunidade e risco derivados das tecnologias desenvolvidas com base nos conhecimentos científicos.

3.1.4. Por um lado, os cidadãos e a sociedade colocam na ciência — devido aos seus êxitos históricos, mas também devido a promessas da parte dos próprios cientistas — uma grande expectativa de prosperidade. Por outro lado, os riscos e as ameaças decorrentes da ciência e da tecnologia, reforçados pelo enorme fosso de conhecimento, em forte crescimento, entre os cidadãos e a ciência, podem levar a uma «remistificação» ou mesmo «demonização» da ciência e da investigação. Estas são as duas faces das afirmações da Comissão inframenionadas.

3.1.4.1. Uma expectativa de prosperidade desmedida e irrealizável pode conduzir à desilusão e ao cepticismo dos cidadãos, direccionando-os assim para expectativas mais legítimas e oportunidades realistas.

3.1.4.2. A «remistificação» da ciência, ou mesmo a sua «demonização», privaria a sociedade, os cidadãos e a ciência não só de uma base de comunicação racional e princípios de avaliação, mas iria também contradizer a própria essência da actividade científica.

3.1.5. Alguns destes aspectos são tratados no documento de trabalho da Comissão sobre ciência, sociedade e cidadãos.

3.2. No documento de trabalho da Comissão lê-se: «Actualmente, na Europa, as relações entre a ciência e a sociedade são paradoxais. Por um lado, a ciência e a tecnologia encontram-se no âmago da economia e do funcionamento da sociedade, influenciando positivamente, e cada vez mais, a vida dos cidadãos europeus. As expectativas destes últimos são cada vez maiores e são poucos os problemas colocados à sociedade europeia para cuja solução não seja pedida, de uma forma ou outra, a contribuição da ciência e da tecnologia.»

3.2.1. Estas expectativas dos cidadãos resultam da experiência passada. Nos últimos duzentos anos, na Europa, o rendimento real médio dos cidadãos (ou seja o que pode ser gasto na alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação, viagens e lazer) subiu de forma nunca antes imaginada. Só nos últimos 120 anos, a esperança média de vida mais do que duplicou.

3.2.1.1. Os sistemas educativos, entretanto acessíveis a todos os cidadãos e camadas da população, evoluíram de tal forma que, actualmente, na Europa, a idade média de entrada na vida activa equivale quase à esperança média de vida existente há mais de quatrocentos anos. Os Estados da União Europeia regem-se por sistemas democráticos de governo. A segurança jurídica, a protecção social e a liberdade pessoal atingiram um nível até ao momento único.

3.2.2. Visto que a margem para novos crescimentos quantitativos — tal como os recursos disponíveis — se afigura, de acordo com os conhecimentos actuais, limitada, as expectativas dos cidadãos centram-se agora, cada vez mais, em inovações e melhorias qualitativas, na manutenção do que já foi alcançado, no controlo dos riscos e nas técnicas sustentáveis. É possível, em todo o caso, que a realização de descobertas inesperadas e o apuramento de novos conhecimentos venham a proporcionar novas opções e perspectivas para além do previsível.

3.2.3. A investigação e o desenvolvimento são a semente de inovações futuras, da prosperidade e da paz.

3.2.4. Todavia, ainda não estão suficientemente enraizados na consciência geral dos cidadãos a importância, os pressupostos e a dimensão deste progresso. Estes aspectos são frequentemente recalçados devido a expectativas desmedidas não correspondidas e a medos, reais ou hipotéticos, resultantes da aplicação técnica dos conhecimentos científicos ou que possam dela resultar.

3.2.5. O CES recomenda, portanto, que os aspectos descritos nos pontos 2.5 e seguintes (ver capítulo 5) sejam mais claramente salientados no sistema educativo, por forma a consciencializar os cidadãos para a obra cultural europeia

comum subjacente — e simultaneamente para a importância histórica do espaço europeu da investigação. Com este conhecimento conseguir-se-á também desenvolver uma relação mais equilibrada entre a sociedade, os cidadãos e a ciência.

3.3. No documento da Comissão lê-se igualmente: «Por outro lado, o progresso dos conhecimentos e das tecnologias confronta-se com um cepticismo cada vez mais vincado, podendo atingir as raízes da hostilidade, e a aventura do saber deixou de suscitar o entusiasmo sem reservas de que era alvo até há poucas décadas atrás. Surgem cada vez mais interrogações sobre as consequências sociais e éticas do progresso dos conhecimentos e das tecnologias, bem como sobre as condições em que são (ou não são) feitas as opções fundamentais neste domínio.»

3.3.1. Na opinião do CES, embora a afirmação supra já não seja exacta em termos gerais — a exigência de uma sociedade e uma economia baseadas no conhecimento toma outra forma —, ela reflecte o sentimento de uma parte significativa da sociedade. Uma análise mais atenta das causas desta atitude aponta para vários factores.

3.4. Em primeiro lugar, trata-se do facto óbvio, em princípio trivial, de que qualquer ferramenta ou instrumento (e por tal entende-se aqui as técnicas e os procedimentos particularmente eficazes decorrentes do conhecimento científico) utilizados como deve ser terão eficácia crescente, podendo também causar danos crescentes com uma utilização inadvertida ou deliberadamente defeituosa. A possibilidade da utilização do conhecimento científico para o bem ou para o mal são as duas faces da mesma moeda (ver também ponto 3.4.5).

3.4.1. Trata-se, portanto, aqui da questão da legitimidade de negar de antemão ao ser humano a possibilidade de desenvolver técnicas e métodos muito eficazes devido à preocupação legítima com uma utilização defeituosa prejudicial ou com a possibilidade de perder o seu controlo. Por outras palavras, trata-se de saber se o ser humano pode — ou deve — travar a exploração das leis da natureza, porque com base nas mesmas podem-se desenvolver técnicas poderosas.

3.4.2. Em última instância, a questão reside em saber se os cidadãos e a sociedade possuem a capacidade e o poder de fixar regras que regulem a aplicação responsável dos métodos e resultados da sua própria investigação, de adaptá-las à luz de novos conhecimentos e de assegurar o seu cumprimento.

3.4.3. Confrontados com a situação de que já foram até agora descobertos e desenvolvidos processos e tecnologias extraordinariamente eficazes, cuja utilização para fins destrutivos é em princípio possível, existe, portanto, na verdade o sério problema e a tarefa de extrema importância de desenvolver também, no futuro, processos de controlo social e político —

e cada vez mais global — que possibilitem, por um lado, explorar as oportunidades de melhorar a saúde, a economia e o desenvolvimento individual, mas simultaneamente, pelo outro lado, diminuir e controlar os possíveis riscos de consequências avassaladoras.

3.4.4. O direito fundamental da liberdade da ciência é parte integrante da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais. Só pode ser limitado por outros direitos fundamentais, como por exemplo, o direito à dignidade humana, à vida e à integridade física (ver igualmente ponto 3.7).

3.4.5. Seria um equívoco crer que através de uma «melhor» política de investigação se conseguiria ter uma investigação apenas para «fins positivos», excluindo assim, de antemão, qualquer potencial de consequências danosas ou de utilização prejudicial.

3.5. O CES apoia, portanto, a intenção da Comissão de iniciar um debate ao nível europeu sobre as questões mencionadas nos pontos 3.2 e 3.3 e desenvolver para tal os instrumentos correspondentes. O Comité corrobora as seguintes afirmações do documento de trabalho da Comissão:

3.5.1. «O tratamento da questão do risco tecnológico e, mais genericamente, das questões “ciência/sociedade” requer o estabelecimento, designadamente a nível europeu, de novas formas de diálogo entre investigadores, peritos, responsáveis políticos, industriais e cidadãos.»

3.5.2. «Os riscos reais ou potenciais devem, além disso, ser colocados em perspectiva e contrapostos aos benefícios que a ciência e a tecnologia proporcionam à sociedade em geral e a cada indivíduo em particular.»

3.5.3. O CES realça o seu compromisso e a sua intenção, enquanto órgão da União Europeia, de participar amplamente neste debate. O facto de o Comité ser composto por membros com competências profissionais e experiências muito diversas garante que esses diferentes pontos de vista da sociedade podem receber uma atenção equilibrada no seu âmbito.

3.5.4. O CES faz notar que existem pressupostos sensíveis para a eficácia e o sucesso deste debate, no que se refere à escolha e ao tratamento dos peritos científicos especializados a ter em conta. Os peritos devem, nomeadamente, provar que possuem as seguintes qualidades ou liberdades:

— uma competência específica comprovada e obtida através de participação contínua na investigação activa;

- liberdade de expressão de opinião;
- independência exterior e interior (o mais abrangente possível);
- capacidade de expressão em termos claros e compreensíveis.

3.6. Os receios e os temores dos cidadãos fundados de forma pouco objectiva (quando relacionados com o conhecimento científico disponível) representam também um problema particular ao alimentarem-se do desconhecimento, de equívocos ou de bases de avaliação insuficientes. É de realçar a frequente insuficiência de formação para pensar em termos quantitativos, por exemplo no que se refere aos perigos para a saúde de determinadas substâncias ou da exposição à radiação.

3.6.1. Neste contexto, sobressai o facto de cada vez mais pequenos riscos, frequentemente apenas hipotéticos, darem origem a grandes pânicos, sobretudo nos países da Europa, em que ameaças e riscos elementares (como por exemplo, a fome, o frio, as epidemias, a pobreza extrema, a arbitrariedade jurídica, a opressão, a falta de liberdade) puderam ser erradicados com o maior sucesso através do progresso tecnológico, social e político. (Seria interessante investigar se o ser humano possui uma determinada predisposição psíquica, independente de acontecimentos objectivos, para o desenvolvimento de fobias perante o desconhecido, predisposição esta que, se necessário, procura o seu objecto de receio ou chega mesmo a criá-lo.)

3.6.2. Aqui convém tentar-se chegar a avaliações exactas através da comparação com outros riscos, sobretudo os inevitáveis e omnipresentes.

3.6.3. Para se conseguir chegar, no que se refere a estas questões, a uma avaliação o mais equilibrada e objectiva possível para cada caso, sem perder simultaneamente de vista as ameaças reais, é fundamental uma competência específica adequada sobre os problemas científico-tecnológicos e político-sociais. Uma competência específica bem consolidada requer uma formação sólida. Esta asserção aplica-se à fórmula do documento da Comissão (ver, em especial, o capítulo 5): «Melhorar o conhecimento da ciência pelos cidadãos».

3.7. O debate sobre estas questões, correctamente lançado pela Comissão a nível europeu, deve, porém, diferenciar de forma mais clara do que no passado

- se os riscos e os problemas éticos estão presentes já no processo de aquisição do conhecimento — ou seja na própria investigação — (como pode ser o caso, por exemplo, na investigação em seres vivos),
- ou se residem numa utilização potencialmente prejudicial das tecnologias desenvolvidas com base no novo conhecimento,

- ou se resultam do aumento (ou, em algumas regiões, da diminuição) da população, de uma prosperidade crescente e de estilos de vida ou padrões de consumo, frequentemente negligentes, dela decorrentes.

3.7.1. Neste último ponto, inserem-se sobretudo os problemas e riscos principalmente ecológicos causados pelo forte crescimento populacional, bem como pela quantidade crescente da utilização dos recursos, das emissões, da utilização dos solos, ou seja da prosperidade material, etc. Os benefícios da ciência podem revelar-se problemáticos devido às suas consequências sobre o comportamento do Homem (p. ex. «casos de prosperidade»).

3.7.2. Na maior parte das vezes, foram os próprios membros da comunidade científica os primeiros a identificar tais problemas (p. ex. o buraco do ozono, os gases com efeito de estufa), a propor soluções (cf. igualmente ponto 6.3.2) e a iniciar, deste modo, um processo de natureza política (exemplo: o Protocolo de Montreal).

3.8. Neste contexto, a Comissão questiona ainda se é possível — e desejável — chegar a concepções uniformes e comuns sobre os valores éticos (p. ex.: células-mãe embrionárias) associados a esta questão, estabelecendo a partir destas um quadro regulamentar europeu.

3.8.1. Neste sentido, o CES recomenda, por um lado, que a Comissão adopte medidas para identificar e clarificar da melhor forma tanto a parte científico-tecnológica como a ética deste tipo de problemas, de modo a possibilitar a partir daí um processo de decisão política (ver igualmente ponto 4.9).

3.8.2. Tendo em conta que as posições dos Estados-Membros sobre algumas destas questões são reconhecidamente diferentes ou até mesmo contraditórias, o CES recomenda, por outro lado, que se proceda com extrema cautela no que se refere a um quadro regulamentar europeu uniforme, por forma a não dificultar a integração europeia com discussões emotivas e possivelmente evitáveis entre os Estados-Membros.

3.9. Além disso, tem-se por vezes a impressão de que o debate sobre este problema está marcado pela luta entre as ciências humanas e as ciências naturais (C. P. SNOW, «As duas culturas») sobre qual delas deverá prevalecer na sociedade.

3.9.1. O CES recomenda, portanto, que se apoiem todas as medidas que contribuam para pôr fim à polarização e levem, pelo contrário, a um reforço do crescimento conjunto das ciências humanas e exactas. Neste contexto insere-se, nomeadamente, um diálogo sobre, por exemplo, metodologia, formação dos conceitos, avaliação dos resultados, etc.

3.9.2. O CES chama a atenção, nomeadamente, para a utilização crescente de métodos empíricos na investigação social (e para a sua crescente desideologização). Um exemplo de momento particularmente actual é a investigação em que confluem de forma crescente a neurologia, a física, a psiquiatria, a psicologia, a linguística e a informática. Além disso, existem também certas afinidades e semelhanças entre a ciência, a matemática e as artes, como por exemplo, a procura de soluções estéticas, simples e harmoniosas (ver igualmente ponto 4.7).

3.9.3. O CES salienta, neste contexto, o papel fundamental que as ciências humanas desempenham no ordenamento social, jurídico, linguístico e cultural (europeu), bem como para a formação de uma identidade histórica e social. Assim, o Comité apoia também a Comissão quando esta afirma, no documento de trabalho, que se deve «... ter em melhor conta a contribuição específica que as ciências humanas podem prestar...».

3.9.4. Os temas mais importantes no ponto de intersecção e colaboração entre as ciências naturais e humanas são: responsabilidade da actividade científica, teoria científica, ética — também da ciência e investigação — e a imagem que o Homem tem de si próprio no mundo e na terra, que se encontra em mutação devido aos novos conhecimentos científicos.

3.9.5. A função cultural comum mais nobre das ciências naturais e humanas é alargar, aprofundar, transmitir e preservar o conhecimento sobre o ser humano e o mundo.

4. **Sociedade, investigadores e investigação: compreensão mútua**

4.1. Para se ter êxito e permanecer competitivo numa sociedade e numa economia baseadas no conhecimento, a criação e a preservação de «capital humano» — ou seja a formação e a manutenção de investigadores — são o pressuposto mais importante. A presente situação dá ensejo a grande apreensão.

4.1.1. O CES considera, portanto, que é extremamente urgente tornar suficientemente atraente a formação dos cientistas, mas também a imagem da profissão de investigador subsequente, de forma a que

- Um número suficiente de jovens estudem ciências naturais e
- após a sua formação, a ciência europeia disponha de uma nova geração de «capital humano» suficiente, no âmbito da competição global entre os diversos interessados.

4.1.2. A investigação enquanto carreira deve adquirir um valor tal na sociedade baseada no conhecimento de modo a convencer os jovens a enveredarem por um curso trabalhoso, moroso (no fundo, com a duração de uma vida) e exigente (ver também ponto 5.2). Para tal, devem existir oportunidades de carreira adequadas — igualmente económicas — para mulheres e homens e deve ser oferecido um estatuto social adequado à importância deste ramo profissional.

4.1.2.1. Como exemplo de um primeiro passo nesta direcção veja-se a Comunicação da Comissão de 17 de Fevereiro de 1999, intitulada «Mulheres e ciência — Mobilizar as mulheres para enriquecer a investigação europeia»⁽¹⁾.

4.1.3. Importa, neste contexto, que a ciência e a investigação, e os seus resultados, não sejam rejeitados com indiferença por largos segmentos da sociedade, pois ninguém tem prazer em exercer uma profissão cuja prática e cujos resultados não são bem recebidos.

4.1.4. Esta tarefa requer que a política e a economia alterem a sua forma de pensar e actuem em conformidade.

4.2. As pessoas e os grupos profissionais que desejam adquirir uma determinada qualificação, um grau de competitividade em certa especialidade ou até mesmo uma posição de privilégio terão, antes de mais, de passar por um processo de formação muito exigente — na maioria das vezes de vários anos. Além disso, em geral, é preciso arranjar logo à partida equipamento técnico de qualidade e criar um substrato estimulante sob a forma de estruturas de investigação. Este é um investimento valioso e dispendioso em termos de capital humano e de infra-estrutura de investigação.

4.3. Uma boa investigação de sucesso não pode, portanto, ser ligada e desligada ou reorientada ao sabor de, por exemplo, ciclos económicos ou tendências políticas sentidas no momento, mas requer, sim, uma certa continuidade e estabilidade.

4.3.1. Foram, em última instância, as prioridades políticas fixadas nas últimas décadas em alguns Estados-Membros que contrariaram estas posições, contribuindo para uma diminuição dramática dos alunos que decidiram iniciar cursos científico/tecnológicos, o que prejudica agora a competitividade da Europa no mercado global.

4.4. Por muito importantes que a continuidade e o desenvolvimento do trabalho anterior sejam para o sucesso da investigação, tal não pode justificar que se prossiga obstinada e acriticamente numa dada linha de investigação uma vez iniciada. Não obstante, a margem de manobra e a abordagem a adoptar para mudanças de orientação devem ser cuidadosamente avaliadas caso a caso.

⁽¹⁾ COM(1999) 76 final.

4.4.1. Os estímulos para trilhar novas e mais fecundas vias derivam, em regra, de resultados (frequentemente inesperados) da investigação e provêm na maior parte dos casos dos próprios investigadores, pelo que são explorados com o necessário conhecimento especializado.

4.4.2. A maior parte das grandes descobertas — no domínio da física podem dar-se como exemplos a força e a indução electromagnética, as ondas electromagnéticas, os raios X, os tubos de raios catódicos, o transistor e o laser; na biologia, por exemplo a estrutura do ADN (dupla hélice) — resultaram de investigação fundamental, não orientada para fins práticos.

4.4.3. Basta uma ideia nova para desencadear uma avalanche de inovações em inúmeros sectores económicos e domínios da técnica. Os exemplos mais recentes dizem respeito às tecnologias da informação e da comunicação e à engenharia genética.

4.4.4. A esse propósito, só será possível introduzir um método eficiente e bem elaborado e tomar as decisões políticas que lhe abram caminho quando, partindo de uma nova abordagem, puderem ser definidos os objectivos em vista e estiver inteiramente clara a via a seguir.

4.5. A actual situação do conhecimento e os produtos técnicos actuais — ou seja a base do actual nível de vida dos cidadãos na Europa — resultaram de uma interacção entre a investigação fundamental, a investigação aplicada e o desenvolvimento de produtos técnicos.

4.5.1. Em conformidade, a investigação e desenvolvimento na UE assentam em dois importantes pilares: o da investigação e desenvolvimento industrial e o da investigação e desenvolvimento efectuados em universidades e instituições de investigação (academias) de financiamento público. O CES já mencionou especificamente em parecer anterior⁽¹⁾ como é importante a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos entre estes dois pilares, mas também quais os obstáculos que existem e que devem ser eliminados com urgência.

4.5.2. É destas semelhanças, mas também da complementaridade de tarefas entre indústria e academia, no que se refere à autoria das actuais tecnologias modernas, que se consegue a coordenação da responsabilidade necessária para que os produtos sejam úteis, se correctamente utilizados, e não sejam perigosos nem mesmo prejudiciais.

4.5.3. A actividade científica (na academia e na indústria) dá-nos o conhecimento, a indústria fornece os produtos, os cidadãos e a sociedade decidem sobre o seu uso (ver igualmente ponto 3.5.1 e capítulo 6).

4.6. Porém, surgem ocasionalmente mal-entendidos entre a sociedade e a «comunidade científica» sobre a essência da investigação científica. Cumpre evitar que daí resultem concepções erradas quanto à política da investigação e aos instrumentos de controlo a aplicar. Alguns desses mal-entendidos serão descritos nos pontos seguintes.

4.7. A investigação representa um passo no desconhecido e as metodologias empregues por cada indivíduo ou grupo de indivíduos nessa investigação variam e completam-se em função das necessidades, das aptidões e dos temperamentos. Os investigadores podem ser gestores, engenheiros, coleccionadores, picuinhas, fantasiadores ou artistas. A investigação é o tactear no vazio, a suposição intuitiva, a descrição de uma paisagem desconhecida, a recolha e organização de dados, a descoberta de novos sinais, a procura de relações e modelos mais elevados, o reconhecimento de novas correlações, o desenvolvimento de modelos matemáticos, a criação dos conceitos e da simbologia necessários, a concepção e construção de novos aparelhos, a busca de soluções simples e de harmonia. Investigar é também confirmar, assegurar, ampliar, generalizar e reproduzir.

4.7.1. Durante este processo de procura e descoberta, na competitividade que se estabelece entre as diferentes soluções e paradigmas explicativos, é inevitável — necessário, mesmo — que os investigadores individuais ou os grupos (ou «escolas») de investigadores discutam entre si, se contradigam ou entrem mesmo em disputas. O progresso do conhecimento desenrola-se no quadro da dialéctica entre hipótese e crítica, da comparação de determinados «dados» com outros.

4.7.2. Um dos mal-entendidos entre a sociedade e os investigadores deve-se, pois, à ideia de que estes últimos não têm quaisquer certezas sobre muitas questões, chegando mesmo a contradizer-se frequentemente, e que não dominam a sua própria especialidade.

4.7.3. No entanto, tal só ocorre quando os investigadores são chamados a pronunciar-se sobre factos ainda não comprovados e meramente conjecturais, sobre o desconhecido; quando apresentam meras opiniões ou hipóteses e ainda não conhecimento científico metodicamente fundamentado; ou quando não podem explicar esse conhecimento de maneira suficientemente clara no curto espaço de tempo que lhes é com frequência deixado pelos entrevistadores (ver também ponto 4.8.7).

4.7.4. O conhecimento científico e da natureza apresenta como característica intrínseca de primeira ordem a passagem desta fase de investigação para a reprodutibilidade dos resultados obtidos e a demonstração da sua validade (e dos seus limites). É, finalmente, a natureza que decide da correcção dos modelos de explicação.

⁽¹⁾ JO C 204 de 18.7.2000, p. 70 («Rumo a um espaço europeu da investigação»).

4.7.5. Como é preciso provar a reprodutibilidade, o paralelismo ou a repetição de experiências, quase sempre realizadas com técnicas ou processos distintos por outros grupos de investigação — a chamada «investigação em duplicado» —, são componentes essenciais da metodologia e do progresso científicos. Servem, efectivamente, de garantia contra erros, lapsos e até mesmo falsificações.

4.7.6. O conhecimento assim obtido e comprovado pela sua reprodutibilidade — e que pode, pelo seu carácter limitado e inacabado, ser completado, ampliado ou aperfeiçoado por novas descobertas — é então consagrado nos manuais e enciclopédias e torna-se ele próprio a base e o ponto de partida para novas investigações.

4.7.7. Para além da reprodutibilidade dos resultados individuais da investigação, também a consistência com a interacção das leis naturais conhecidas — que está na base de todos os sistemas técnicos, desde o tomógrafo de ressonância magnética nuclear à astronáutica — contribui para a confiança do conhecimento adquirido ou, quando essa consistência é insuficiente ou restrita, estimula a investigação de outras questões. A tal se deve a tentativa de «uniformizar as leis naturais» e alcançar a «fórmula universal» (isto independentemente da limitação de que, segundo a teoria científica, não pode existir «um conhecimento científico seguro»).

4.8. Uma questão especialmente delicada e fértil em mal-entendidos é a da previsibilidade da evolução futura.

4.8.1. Para determinadas configurações planetárias mais simples da mecânica celeste, as leis naturais conhecidas permitem fazer previsões absolutamente precisas. No entanto, mesmo nesse contexto prevalecem limites estreitos, fora dos quais a previsibilidade se torna fundamentalmente impossível (caos determinista, turbulência, etc.).

4.8.2. Uma outra limitação fundamental que se impõe à previsibilidade dos acontecimentos futuros consiste no carácter estatístico da física quântica.

4.8.3. A isso acrescem todos os problemas científicos em que a regularidade dos processos individuais é mais ou menos bem conhecida, mas em que, devido à complexa interacção de um elevado número de componentes e grandezas, não é possível uma previsão a longo prazo da evolução.

4.8.4. Assim, embora seja possível, com base em leis científicas já comprovadas, fazer previsões fidedignas, por exemplo quanto à posição futura de determinados corpos celestes (eclipses solares), no que diz respeito justamente às questões de importância determinante para as decisões políticas (designadamente a evolução futura do clima ou a previsão de situações de crise a nível económico, ideológico, político

ou social ou de catástrofes naturais, etc.) frequentemente só podem fazer-se conjecturas ou apontar-se eventuais consequências ou riscos. Tais previsões revelam-se muito mais difíceis e, por isso, pelo menos tão inseguras como, por exemplo, os prognósticos dos peritos económicos sobre a variação dos valores na bolsa.

4.8.4.1. Outra possível fonte de erro poderá ser encontrada nas divergências entre as conclusões e metodologias dos investigadores implicados, que podem resultar de um conhecimento insuficiente, de interesses específicos ou do desejo de consenso e aceitação no grupo.

4.8.4.2. Confunde-se assim conhecimento científico com a opinião das maiorias.

4.8.4.3. Neste contexto, a palavra impressa e a apresentação nos meios de comunicação podem ter um efeito ainda mais forte nas opiniões.

4.8.5. Para uma avaliação crítica das previsões e da probabilidade da sua concretização cumpre, portanto, fazer uma distinção entre os seguintes casos:

4.8.5.1. as previsões indispensáveis, admissíveis e, na maior parte dos casos, utilizáveis que derivam da extrapolação de uma dada tendência ou de dados quantificáveis (p. ex. estatísticas populacionais) — exemplo: número de professores, ruas, habitações, energia, etc. que virão a ser necessários, partindo do princípio da continuidade da evolução;

4.8.5.2. as previsões, na sua maior parte impossíveis, de reformas, revoluções, invenções ou desenvolvimentos revolucionários («inesperados!») no plano político, social ou técnico, que afectam profundamente o processo global e alteram muitas das relações anteriores. Muitas vezes, após um longo período de turbulência e oscilações, acaba por surgir um novo equilíbrio com novas tendências, etc.;

4.8.5.3. as suposições, avisos ou temores que poderiam transformar a evolução «previsível» (cf. ponto 4.8.5.1) numa situação crítica (clima, população, resistência, revolução, ausência de substâncias básicas), da qual poderia resultar uma evolução imprevisível (cf. ponto 4.8.5.2).

4.8.6. Dado o enorme interesse da sociedade em prever a evolução dos acontecimentos, surgiu, apesar dos problemas relacionados com essa previsão, ou justamente devido a esses problemas, uma disciplina independente da investigação — a prospectiva. Devido às limitações supracitadas, os diferentes métodos de prognose devem ser examinados e avaliados em função da sua taxa de êxito na antecipação, no passado, de acontecimentos inesperados. Para a tomada de decisões políticas é extraordinariamente importante saber qual a margem de segurança ou incerteza de cada previsão.

4.8.7. Posto que, por um lado, seja dever dos cientistas prevenir a sociedade quanto a possíveis riscos (cf. ponto 4.8.4) por eles reconhecidos como tal, salientando ao mesmo tempo o alcance e as limitações do avanço actual da ciência, persiste, por outro lado, a tentação, justamente neste sector, de apresentar (ou fazer apresentar por «peritos» idóneos), sob a designação de conhecimento científico, concepções pessoais ou mesmo interesses privados.

4.8.7.1. Este último comportamento pode levar igualmente a uma perda de confiança na ciência por parte do público.

4.8.7.2. Poderão, nomeadamente, ocorrer especiais dificuldades de comunicação — e as tentações correspondentes — entre cidadãos e cientistas quando, numa área com relevância política, os cientistas se vêem confrontados com interesses ou pontos de vista políticos e a retórica que lhes está associada, ou quando os próprios cientistas se encontram ligados a interesses, ou seja, quando é pouco clara a separação funcional entre política e ciência.

4.8.7.3. É por esse motivo que se torna particularmente urgente sujeitar as habilitações, as bases científicas e a honestidade dos peritos envolvidos no debate aos critérios mais rigorosos (cf. igualmente ponto 3.5.4) ou mesmo tomar em consideração essas características na avaliação do debate. O mesmo não equivale a afirmar que a discussão (vide ponto 6.8.1) de tais problemas só deve ter lugar entre especialistas. No entanto, dever-se-ia fazer uma distinção clara entre os cidadãos interessados ou apreensivos, por um lado, e os especialistas na matéria, por outro, e assim também tomar em linha de conta, na avaliação das afirmações desses especialistas, as aptidões e a exactidão que as fundamentam.

4.8.8. O CES recomenda, por isso, à Comissão que se empenhe em tornar mais claros para os cidadãos estes aspectos, salientando a necessária diferenciação a fazer, contribuindo desse modo para o desenvolvimento de um diálogo mais frutuoso entre os investigadores, os cidadãos e a sociedade. Também os meios de comunicação devem contribuir para esse objectivo e assumir responsabilmente o seu papel de mediação. A este propósito convém igualmente distinguir melhor entre competência científica e retórica e combater a tentação de cair na demagogia.

4.9. A questão de possíveis comportamentos negligentes em termos profissionais e/ou éticos da parte dos cientistas desempenha também um papel na relação entre os cidadãos, a sociedade e a ciência.

4.9.1. Ao passo que a negligência profissional, mas também os erros cometidos de boa fé, podem ser descobertos e punidos sobretudo através dos próprios mecanismos de controlo da ciência — cujo instrumento mais forte é a exigência de reprodutibilidade (ver igualmente pontos 4.7.4 e 4.7.5) — a questão da negligência ética diz respeito à relação global entre sociedade e ciência.

4.9.2. A negligência ética pode significar que determinados cientistas ou grupos de investigadores vão contra as normas éticas impostas e aceites pela sociedade durante a sua actividade científica. Como motivos pode-se citar a pressão para adquirir conhecimento, a arrogância, a procura do lucro, a procura da fama, etc. Neste contexto, ciência e sociedade devem velar em conjunto por que o respectivo comportamento seja descoberto, impedido e punido.

4.9.3. Naturalmente que a opinião da sociedade sobre as normas éticas — especialmente condicionada pelos novos conhecimentos e pelo progresso científico-tecnológico — é objecto de debate permanente entre todos os grupos sociais (ver igualmente ponto 3.8) e está sujeita também a alterações. O CES apoia veementemente os esforços a que se refere a Comissão no documento de trabalho para «... o estabelecimento de ligações mais estruturadas entre os comités de ética existentes a nível nacional e europeu» e para «a melhoria da coordenação da investigação (...) em matéria de ética científica realizada na Europa...».

4.9.4. Porém, podem existir também comportamentos negligentes na sociedade ou serem mesmo induzidos pela mesma, quando esta no seu todo — ou na sua maioria — viola princípios ético-morais. Posto que a ciência assenta nos objectivos ideológicos e opiniões da sociedade que a rodeia, esta actua portanto em harmonia recíproca ou até a solicitação. Trata-se de um problema que ultrapassa o âmbito do presente parecer.

4.9.4.1. Tendo em conta as actuais estruturas políticas da UE e dos seus Estados-Membros, e dados os direitos fundamentais reconhecidos no seu âmbito, não existe actualmente motivo para recear que tal problema venha a surgir no Espaço Europeu de Investigação.

4.10. O Comité Económico e Social recomenda à Comissão que tenha em conta a situação focada neste capítulo 4 em todas as reflexões sobre o tema da governação e as defenda claramente perante os representantes políticos e económicos.

5. Formação científica enquanto pressuposto de uma sociedade baseada no conhecimento

5.1. Pelo menos em alguns Estados-Membros, o valor e o significado da ciência e da investigação não são directamente reconhecidos por todos os cidadãos e pela sociedade. Na opinião do CES, haverá, portanto, que desenvolver um plano político-formativo⁽¹⁾, que possa levar a uma alteração desta atitude.

⁽¹⁾ Poderá encontrar-se um desenvolvimento desta ideia no JO C 319 de 11.5.2001, p. 85 (Dimensão Europeia da Formação).

5.1.1. As fundações e associações poderão também contribuir para tal de forma importante.

5.1.2. Neste plano haveria igualmente que ter em conta a situação dos países candidatos à adesão.

5.2. No ponto 4.1.2 foram já apontadas a importância de uma formação académica exigente e qualificada para cientistas e investigadores e a necessidade de tornar a imagem profissional do cientista suficientemente atraente para captar os jovens.

5.3. No presente capítulo, abordar-se-á sobretudo o ponto de vista do CES de que os conhecimentos básicos das ciências naturais e da matemática devem fazer parte, mais do que acontece até agora, da formação de base de outros ramos profissionais, sendo, finalmente, dominados por todos os cidadãos. As ciências naturais e a matemática fazem parte igualmente do nosso património cultural.

5.3.1. A actual falta de um conhecimento de base nesta matéria é particularmente prejudicial nos domínios da política e dos meios de comunicação: na política, porque é a este nível que são tomadas decisões que vinculam a sociedade; nos meios de comunicação, porque são estes que transmitem o conhecimento dos especialistas aos cidadãos e têm de escrever de forma abalizada e equilibrada sobre problemas científicos e técnicos.

5.3.1.1. Para que a ciência e a sociedade possam comunicar, tem de existir previamente não só disponibilidade como também capacidade para o diálogo — e isto de ambas as partes. Este é um requisito para transpor o desnível de conhecimento entre o sector científico e os cidadãos, para além do debate polarizador e pouco produtivo sobre culpas.

5.3.1.2. O outro requisito é que os representantes e instituições do sector científico se esforcem por transmitir aos cidadãos o seu saber e as suas questões do modo mais acessível e claro possível e abram as universidades, escolas técnicas superiores e centros de investigação ao cidadão e à sociedade.

5.4. A primeira tarefa — que é assim uma importante recomendação do CES — consiste, portanto, em consagrar nos curricula escolares (ver também ponto 3.2.5) o devido espaço às ciências naturais e às disciplinas com elas relacionadas, bem como ao pensamento matemático, espaço este adaptado à actual sociedade baseada no conhecimento. Evidentemente que tal acarreta também, no mínimo, o domínio correcto e soberano da língua materna.

5.4.1. Simultaneamente, há que desenvolver abordagens pedagógicas sobre as melhores formas como se pode ordenar, explicar e ensinar esta matéria. A quantidade e a diversidade do conhecimento devem tornar-se claras e compreensíveis através da aprendizagem de relações mais elevadas e de exemplos de casos característicos.

5.4.2. O facto de isto estar associado a trabalho e esforços intelectuais consideráveis para os professores e os alunos deveria ser considerado como um incentivo e não como um subterfúgio. Esta é a via mais eficaz para atingir o objectivo formulado no documento de trabalho da Comissão: «Melhorar o conhecimento da ciência pelos cidadãos».

5.4.3. Os conhecimentos, as opiniões e as avaliações adquiridos durante a formação escolar são um factor determinante na escolha da profissão futura. O CES apoia assim veementemente a declaração feita pela Comissão no seu documento: «Além disso, é necessário reforçar o ensino das ciências nas escolas europeias para aumentar o interesse, actualmente em declínio, dos jovens pelas profissões científicas e pela vida de investigação».

5.5. Tudo isto exige também, nomeadamente, que se torne atraente a profissão dos professores chamados a transmitir este saber, conferindo-lhe um estatuto correspondente. Haverá também que dotar as escolas com os meios adequados.

5.6. O CES gostaria, neste contexto, de chamar a atenção para a conexão que importa hoje estabelecer entre a formação escolar de base, a aprendizagem ao longo da vida e os conhecimentos científicos. Esta ligação desenvolver-se-á melhor e mais eficazmente no âmbito de um Espaço Europeu da Aprendizagem e da Formação. Este espaço poderia englobar, não apenas a dimensão europeia da formação, mas também todos os outros desafios e processos formativos modernos que respeitam ao cidadão europeu⁽¹⁾.

6. Política de investigação e os objectivos da sociedade

6.1. O tema do presente capítulo é difícil e não permite uma abordagem incontroversa. Muitos dos pontos de vista relevantes foram já evocados nos capítulos anteriores.

6.2. Na interacção entre ciência e sociedade — na maioria representados por políticos, funcionários da administração pública ou agentes representantes de instituições de financiamento — trata-se muito particularmente da celebração de acordos sobre objectivos e temas de investigação, do modo e da dimensão do apoio à investigação, da avaliação dos resultados desta, bem como das pessoas envolvidas. Trata-se também de saber em que medida a investigação pode ou deve ser dirigida.

⁽¹⁾ JO C 139 de 11.5.2001, p. 85.

6.2.1. Este aspecto relaciona-se com a questão citada pela Comissão no início do seu documento (ver ponto 1.5): «Como aplicar as políticas de investigação de acordo com as reais finalidades da sociedade e como envolver a sociedade na execução da agenda de investigação?»

6.3. Esta questão evoca uma série de mal-entendidos entre a sociedade, os cientistas e os investigadores. Antes de mais, implica que a política de investigação desenvolvida até à data não serviu os verdadeiros objectivos da sociedade.

6.3.1. No entanto, reconhece-se que o actual estado do conhecimento científico sobre as leis naturais e os progressos nele baseados se deveram antes de mais à iniciativa, à criatividade e à curiosidade de investigadores, inventores e empresários e que o bem-estar actual da Europa se deve essencialmente a esses progressos.

6.3.2. Do mesmo modo, também a identificação dos problemas (de origem humana ou da sua tecnologia ou não) actualmente reconhecidos quanto à preservação, a longo prazo, dos nossos ecossistemas se deveu antes de mais aos membros da comunidade científica, que para eles chamou a atenção do público e dos responsáveis políticos (vide também ponto 3.7.2).

6.3.3. Refira-se, por isso, mais uma vez que a sociedade e os responsáveis políticos geralmente só reconhecem os riscos ou perigos eventuais, mas também as oportunidades económicas, de novas tecnologias (p. ex. as tecnologias da informação) mais tarde do que a comunidade científica. A ciência e a sociedade devem, pois, esforçar-se em conjunto para que o que em cada momento é especialmente actual e novo não seja, devido a esse desfasamento inerente ao sistema, descurado pelos responsáveis políticos em favor dos paradigmas já «estabelecidos».

6.3.4. Além disso, à questão citada no ponto 6.2.1 está igualmente subjacente a concepção errónea de que mediante «políticas de investigação de acordo com as reais finalidades da sociedade» é possível obter-se apenas resultados «positivos» na investigação, cujas eventuais aplicações ou consequências nocivas estejam à partida excluídas (vide também ponto 3.4.5).

6.4. A referida questão implica ainda que é possível e mesmo necessário «envolver a sociedade na execução da agenda de investigação».

6.4.1. Embora não resulte claro quem senão os próprios investigadores deve dedicar-se à investigação, o CES parte do princípio de que a Comissão tem como louvável objectivo

— tornar claro que é no nível político que se situa a competência para atribuição dos meios financeiros necessários à investigação,

— aproximar os investigadores e os cidadãos, para vantagem de ambos, e

— ter em consideração, na elaboração e execução dos programas de investigação, a diversidade dos objectivos e interesses da sociedade (e dos seus diversos segmentos).

6.4.1.1. Desse modo, a crítica fundamentada exercida a partir do exterior (p. ex. iniciativas dos cidadãos, associações de consumidores, organizações leigas) sobre a actividade científica poderá ter um efeito francamente positivo. Ela pode, nomeadamente, contribuir para renovar a reflexão ou, mesmo, suscitar o cepticismo sempre que o debate interno a nível institucional corra o risco de falhar, designadamente devido a estruturas demasiado centralizadas ou pressões económicas ou políticas (como no caso da crise da EEB).

6.4.2. Neste sentido, o Comité Económico e Social apoia também a afirmação formulada no documento da Comissão de que «as lições retiradas das experiências europeias e nacionais neste domínio devem ser objecto de estudos comparativos com o objectivo de favorecer a divulgação e aplicação das melhores práticas».

6.4.3. As afirmações feitas no ponto 6.4 referem-se sobretudo à investigação orientada. Por isso, o CES salienta a esse respeito mais uma vez que os objectivos acima defendidos só podem ser alcançados na base de uma investigação fundamental não orientada e diversificada. Assim, o CES subscreve a concepção defendida no documento de trabalho da Comissão de que é necessário zelar «por conservar um nível suficiente de pura curiosidade e desinteresse na motivação da investigação [...]».

6.5. Uma outra implicação da questão citada no ponto 6.2.1 é a de que a sociedade sabe quais são as suas «reais finalidades» que as políticas de investigação devem reflectir.

6.5.1. «Sociedade» é, porém, um conceito abstracto que se consubstancia, na prática, num agregado altamente diferenciado e caracterizado por uma diversidade de orientações culturais, religiões, perspectivas, concepções de vida e objectivos. O «interesse» desta entidade abstracta só pode ser determinado empiricamente como conjunto de todas as percepções, expectativas e, eventualmente, apreensões. Este conjunto de todos os interesses individuais é tão difuso quanto transitório e, por isso, de difícil apreensão pelos responsáveis políticos.

6.5.2. Só a organização horizontal e vertical da sociedade («grupos intermédios», partidos, associações, sindicatos, fundações, iniciativas de cidadãos, colectividades, agrupamentos, etc.) assegura uma canalização e agregação destes interesses. Também os meios de comunicação de massa assumem, neste contexto, uma importância não negligenciável.

6.5.3. Só em conclusão deste complexo processo de mediação e condensação, no decurso do qual os interesses específicos dos indivíduos se sujeitam a transformação, filtragem e síntese, podem tais interesses — convertidos já em «interesses da sociedade» — tornar-se motivo e objecto de acção política da parte de instâncias superiores.

6.5.4. Os processos e instituições democráticos têm um papel decisivo neste processo de reunião, compromisso e condensação. É também neste âmbito, e no plano europeu, que se situa a missão do CES enquanto órgão das Comunidades Europeias.

6.5.5. É, pois, importante para qualquer governo, administração ou partido ter plena consciência da diferença — que pode ir até ao conflito — entre os interesses individuais originais e a sua forma agregada e politicamente eficaz.

6.6. Esta instabilidade das bases da tomada de decisões não exonera, porém, os políticos da sua missão. Continua a ser necessário prevenir as evoluções negativas e mitigar os riscos. Para tal, é geralmente necessário possuir algum conhecimento da futura evolução dos acontecimentos, o qual é muitas vezes limitado ou, no pior dos casos, totalmente inexistente (vide ponto 4.8.4).

6.6.1. Política é agir em prol da sociedade e inclui, inevitavelmente, o experimentar com a sociedade.

6.6.2. Este dilema da actuação política não pode ser solucionado, mas apenas, quando muito, atenuado,

6.6.2.1. pelo conhecimento da previsibilidade limitada da futura evolução dos acontecimentos (e também das consequências das decisões políticas) e pela disponibilidade para corrigir os erros em caso de evolução indesejada ou consequências indesejadas das decisões anteriores, assim como

6.6.2.2. pela optimização das bases do conhecimento («política de investigação») que podem determinar as decisões políticas e pela compreensão das possibilidades, dos limites e das condições que constroem a actividade científica.

6.7. Posto que no presente parecer do CES não tenham cabimento afirmações pormenorizadas sobre a actividade política em geral (ponto 6.6.1), os pontos seguintes retomarão em parte asserções feitas nos capítulos 2 a 4 e no ponto 6.6.2.2.

6.7.1. A condição central para o desenvolvimento de uma base científica óptima é a manutenção ou criação de um

ambiente económico, político, social e cultural em que o conhecimento científico tenha uma ampla aceitação pública e que favoreça ao máximo a criatividade e a inventividade. Os elementos mais importantes deste ambiente são:

- incentivar a comunicação entre cidadãos e cientistas (ou entre os actores da sociedade e do sector científico); remover os obstáculos existentes;
- esclarecer, nas escolas, nas universidades e nos meios de comunicação, a natureza da ciência; explicar o processo de investigação, a aquisição de conhecimentos e a inspiração que motiva os cientistas; revelar as potencialidades e os limites das ciências para evitar expectativas irrealistas (que poderiam contribuir para o cepticismo quanto a essas potencialidades);
- fomentar a contratação pelos meios de comunicação (nomeadamente, as estações públicas de televisão existentes em alguns Estados-Membros) de colaboradores bem informados e cultos («agentes de informação mediáticos») para fazer chegar, de maneira eficaz, informação correcta a vastas camadas da população;
- facultar a esses agentes de informação, para além da sua formação específica, também formação sobre as ciências, sua metodologia e sua história;
- chamar a atenção para o potencial de risco de toda a produção de novas ideias, mesmo na ciência pura, na filosofia e na arte. Recordem-se as grandes comoções socioculturais e ideológicas provocadas pelo modelo cosmológico de Copérnico, pela teoria darwinista da evolução, pelas teorias de Marx ou pela psicanálise de Freud. Domínios como a genética, a investigação da inteligência humana, a biologia social ou a sexologia continuam a ser potenciais fontes de conflito ideológico-social;
- sensibilizar para a impossibilidade de avaliar objectivamente todo o potencial de risco das novas tecnologias e dos novos programas de investigação (que consequências teria, por exemplo, um avanço da geriatria que permitisse um aumento da esperança média de vida para 120 anos?).

6.7.2. Uma segunda condição para a criação de bases científicas adequadas é assegurar que a actividade científica possa desenrolar-se nas melhores condições possíveis. Para isso, deveriam ser realizados (inclusive pela Comissão Europeia) estudos independentes cujos resultados fossem presentes aos responsáveis políticos. Algumas medidas importantes a considerar seriam:

- reforçar o complexo investigação fundamental/investigação aplicada num sistema científico pluralista e multipolar;
- proteger a liberdade das ciências;
- garantir uma ampla margem de manobra aos cientistas, mesmo na investigação aplicada;

- assegurar a independência dos cientistas, nomeadamente face a pressões de ordem política, ideológica ou económica;
- como objectivo político, reforçar e proteger a organização e administração autónomas da actividade científica;
- analisar o impacto, o custo e a eficácia dos processos de apresentação das candidaturas e do exame pericial das mesmas;
- tomar em consideração a pluralidade dos objectivos e dos interesses sociais;
- fomentar e preservar também os tipos de conhecimento que não sejam imediatamente úteis para a sociedade.

6.8. As considerações acima expendidas podem ser completadas com os comentários e as observações que se seguem.

6.8.1. O Comité Económico e Social apoia os esforços da Comissão no sentido de assegurar entre os representantes da sociedade civil e da comunidade científica um diálogo regular a nível comunitário sobre os objectivos da investigação, as questões éticas com eles relacionadas, assim como sobre as possibilidades de aplicação e outros aspectos das novas tecnologias que possam ser desenvolvidos a partir dessa investigação. Este diálogo deveria incluir quer representantes das principais sociedades científicas (como por exemplo a European Physical Society, a Akademia Europeia ou as sociedades científicas nacionais) quer instituições de promoção da investigação (como sociedades, fundações e associações) e envolver visitas aos próprios locais onde é realizada a investigação e debates com os investigadores individuais no terreno. O diálogo pode servir não só para obter o necessário acordo sobre conteúdos, expectativas, promoção, etc., mas também para um melhor entendimento entre os investigadores e os representantes da sociedade civil.

6.8.1.1. O CES reafirma o seu propósito, esteado na sua missão e na sua composição, de participar intensamente neste diálogo. Como próximo passo nesta direcção, recomenda às restantes instituições da União Europeia a promoção, em conjunto com o próprio Comité, de uma audição sobre este tema. Nesta iniciativa deveriam participar representantes dos meios universitários, da indústria, dos consumidores e de outras organizações e personalidades activas neste âmbito.

6.8.2. Um princípio fundamental de toda a política de investigação deveria ser garantir que a execução da mesma se faz tanto quanto possível das bases para o topo, e não o contrário (o máximo possível de descentralização e o máximo necessário de centralização). Considera o CES que este princípio não contraria os objectivos do Espaço Europeu de Investigação, antes significa que é também perspectiva da Comissão e da sua política de investigação que a competência e os poderes de decisão e iniciativa devam, tanto quanto possível, ser delegados.

6.8.3. A promoção e a gestão através de meios de investigação adicionais e orientados para programas específicos

implicam uma base sólida e adequada, formada por institutos e instituições de prestígio com a experiência, o equipamento e as infra-estruturas necessários, a partir da qual possam ser estudados novos temas e explorados novos domínios.

6.8.3.1. É necessário, portanto, um equilíbrio adequado entre o apoio financeiro institucional e o dispensado no âmbito de projectos ou programas.

6.8.4. Uma questão importante a reter neste contexto é a de que modo se pode avaliar — admitindo que essa avaliação é de todo possível — a qualidade do ensino e da investigação e que quantias é legítimo investir nessa avaliação. Esta questão tem dois aspectos.

6.8.4.1. Por um lado, uma avaliação adequada requer a experiência e o conhecimento especializado justamente dos melhores e mais bem-sucedidos cientistas. No entanto, ao participarem nos procedimentos de avaliação — pareceres, exame de candidaturas, reuniões, audições, etc. — esses cientistas ver-se-ão impossibilitados de prosseguirem a sua própria actividade de investigação. Por isso, os mecanismos das políticas de investigação e as estratégias de apoio devem estar estruturados de tal forma que seja possível uma relação equilibrada e produtiva entre os dois aspectos da avaliação e da investigação.

6.8.4.2. Por outro lado, cumpre garantir que os procedimentos escolhidos para os exames periciais não levarão à exclusão da assistência financeira a tudo o que seja genuinamente novo ou revolucionário, por exemplo porque não cumpra os critérios adoptados na definição das prioridades da investigação — uma vez que não podiam ter sido previstos nessa altura. (Vários estudos científico-teóricos levantam dúvidas quanto à possibilidade de se alcançar este objectivo.)

6.8.5. Por este motivo é igualmente necessário possibilitar e encorajar métodos e estruturas de investigação e procedimentos de avaliação pluralistas e interdisciplinares, de modo a estimular e a aproveitar a conseqüente concorrência pelas melhores ideias e pelos melhores resultados. Esta abordagem é a que se revela mais propícia ao progresso científico.

6.8.6. Uma boa investigação — em especial, interdisciplinar — requer um meio pluralista e, mesmo, muitas vezes, à primeira vista caótico. Esta realidade deve ser tida em conta pelos responsáveis políticos e administrativos: ela torna mais difíceis as necessárias compreensão e perspectiva, que seriam mais fáceis num meio de investigação monotemático e de estrutura clara.

6.9. Por estas razões, o Comité Económico e Social exorta expressamente a Comissão a tornar a própria questão da «melhor governação possível» da investigação num objecto de investigação, que englobe as experiências acervadas até à data sobre investigação, gestão e avaliação da investigação e teoria da ciência. O documento de trabalho agora apresentado pelos serviços da Comissão e também o presente parecer de iniciativa são, na opinião do CES, importantes primeiros passos nessa direcção.

7. Resumo e recomendações

7.1. «Ciência, sociedade e cidadãos» é um tema de grande importância social e política. O CES apoia a Comissão nos seus esforços para discutir este tema e envolver os interessados num debate permanente sobre o mesmo. O CES sublinha a sua intenção e aptidão para participar neste diálogo na qualidade de órgão da União Europeia.

7.1.1. O presente parecer de iniciativa do CES é um contributo para este diálogo. O Comité recomenda, como próximo passo nessa direcção, a promoção conjunta de uma audição sobre este tema por parte das instituições europeias.

7.2. O presente parecer do CES examina com grande detalhe o fosso de conhecimentos e os problemas existentes nas relações entre os cidadãos, a sociedade e a ciência. Estes dizem respeito em particular:

- às expectativas dos cidadãos em relação à actividade científica e às suas possibilidades;
- às oportunidades e aos riscos das tecnologias, da medicina, dos alimentos, etc. que tiveram por base os conhecimentos adquiridos;
- à previsibilidade da evolução futura dos acontecimentos;
- à essência da ciência e da investigação;
- às possibilidades e aos erros da política de investigação, como por exemplo:
 - a possibilidade de medir os resultados da actividade científica e o investimento necessário para tal;
 - as «finalidades» da sociedade;
 - os laços de cooperação e a necessária transparência entre investigação, desenvolvimento, produção; e entre academias, indústria, consumidores;
 - o carácter inequívoco da avaliação de resultados, a previsibilidade dos riscos.

7.2.1. Por conseguinte, o diálogo entre os cidadãos, a sociedade e a ciência sobre a temática referida deverá abordar, entre outras, as questões seguintes:

- questões éticas;
- política ambiental e energética: biosfera, ecosfera, recursos, economia;
- política de investigação, p. ex.: objectivos, organização e avaliação da investigação;
- investigação, inovação, indústria, consumidores.

7.3. O CES recomenda expressamente a adopção de medidas para superar este fosso de conhecimentos.

7.3.1. Neste processo deverão caber uma maior abertura das universidades, institutos de investigação, etc., aos cidadãos e um maior e melhor empenhamento dos meios de comunicação para produzir uma informação compreensível e objectiva.

7.3.2. Mas tal processo implica, sobretudo, que as escolas se esforcem, mais do que até agora, por dar aos cidadãos uma formação fundamentada sobre a ciência e a investigação, incluindo as condições funcionais de uma investigação bem-sucedida. Haverá, para tal, que estabelecer um plano político-formativo europeu, que tenha também em conta a situação dos países candidatos à adesão.

7.3.3. Esta formação deve incluir igualmente o conhecimento sobre o processo histórico e a obra cultural europeia única que conduziram às actuais conquistas técnico-científicas e que criaram para os cidadãos da Europa condições de vida como nunca antes vistas na história.

7.4. Para além dos grandes méritos da ciência, à qual se deve a actual prosperidade e as perspectivas de futuro, o CES destaca também (i) os perigos e riscos que podem surgir das tecnologias modernas baseadas no conhecimento, bem como (ii) as potenciais ameaças que pesam sobre a biosfera devido ao actual modo de vida industrial dos homens.

7.5. O CES recomenda, assim, igualmente que se envidem esforços no sentido de se adoptar (mesmo no futuro) normas claras para uma utilização responsável das técnicas poderosas (desenvolvidas com base em resultados científicos) e que se controle a sua observância. O CES destaca o seu próprio papel neste processo.

7.6. O CES recomenda que se apoie todas as medidas que permitam eliminar a polarização e substituí-la por um mais intenso desenvolvimento conjunto das ciências humanas e da natureza. Neste processo se inserirá também um diálogo sobre, entre outros temas, a metodologia, a formação de conceitos, a avaliação de resultados, etc.

7.7. O CES chama a atenção para a falta de «capital humano» na área da ciência e da investigação, o qual é a base de uma investigação e desenvolvimento bem sucedidos, bem como da inovação e da competitividade económica. O CES recomenda que se tomem medidas no sentido de colmatar esta lacuna. Para tal é essencial tornar a investigação e o desenvolvimento atraentes (também para as mulheres) e conferir à profissão de cientista um estatuto adequado.

7.8. O CES recomenda que as condições funcionais, indispensáveis a uma investigação e desenvolvimento bem sucedidos e competitivos ao nível internacional, sejam consideradas tema concreto de investigação e que se utilizem depois os seus resultados nas reflexões sobre a «governança» na política de investigação. Os pontos de vista e recomendações aduzidos no presente parecer devem, neste contexto, ser tidos em conta e defendidos perante os responsáveis políticos e científicos.

7.9. O CES repete de forma resumida algumas das declarações constantes do seu parecer:

7.9.1. O «interesse da sociedade» começa por ser uma abstracção. Só um complexo processo democrático de condensação permitirá a formação de um corpo de opinião, ainda diferenciado, mas de estrutura mais compacta, embora não necessariamente isento de contradições.

7.9.2. Esta instabilidade das bases da tomada de decisões não exonera, porém, os políticos da sua missão. Política é agir em prol da sociedade e inclui, inevitavelmente, o experimentar com a sociedade. Este dilema da actuação política não pode ser solucionado, mas apenas, quando muito, atenuado:

- pelo conhecimento da previsibilidade limitada da futura evolução dos acontecimentos e pela disponibilidade para corrigir os erros quando tal se justifique, bem como

- pela optimização das bases do conhecimento («política de investigação») que podem determinar as decisões políticas e pela compreensão das possibilidades, dos limites e das condições que constroem a actividade científica.

7.9.3. Os pressupostos para uma base científica óptima são:

- um diálogo permanente entre os actores da ciência e da sociedade;
- um ambiente económico, político, social e cultural em que o conhecimento científico seja aceite e que favoreça ao máximo a criatividade e a inventividade;
- as melhores condições de funcionamento interno possíveis;
- um número suficiente de cidadãos dispostos e em condições de escolherem uma carreira como cientistas.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1267/1999 que cria um instrumento estrutural de pré-adesão»

(2001/C 221/26)

Em 18 de Abril de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu designar relator-geral do parecer K. Walker.

Na 382.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou por 48 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O Regulamento do Conselho (CE) n.º 1267/1999 criou um instrumento estrutural de pré-adesão (ISPA) em 1999 para ajudar os países da Europa Central e Oriental (PECO), candidatos à adesão à União Europeia, a satisfazer os requisitos de acervo comunitário no sector das infraestruturas dos transportes e do ambiente. A aplicação deste instrumento traduziu-se, em 2000, na concessão de ajuda financeira comunitária a um total de cerca de 80 medidas.

1.2. Em conformidade com este regulamento, as medidas elegíveis para apoio comunitário deverão possuir uma dimensão suficientemente importante para que tenham impacto significativo no domínio em questão. A experiência adquirida pela Comissão na apreciação dos pedidos de financiamento apresentados pelos países beneficiários revela que estes países têm frequentemente dificuldades em co-financiar as referidas medidas valendo-se exclusivamente dos recursos públicos de que dispõem.

1.2.1. Consequentemente, para assegurar maior impacto económico do ISPA nos países beneficiários, é necessário obter um co-financiamento, o mais elevado possível, por parte do BEI ou das outras instituições financeiras internacionais (BERD,

Banco Mundial, NIB, NEFCO, etc.) e, se for caso disso, pelo sector privado. Deste modo, em 2000, o ISPA obteve co-financiamentos das instituições internacionais para cerca de 40 % das medidas aprovadas e pôde produzir um «efeito de alavanca» em relação a 25 %.

1.3. Todavia, constatou-se que a realização destes co-financiamentos esbarra com dificuldades resultantes da ausência, no regulamento do Conselho que cria o ISPA, de disposições específicas que permitam derrogar à regra estabelecida no n.º 1 do artigo 114.º do Regulamento Financeiro, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias. Em virtude desta disposição, aplicável no domínio da ajuda externa, os concursos relativos a contratos financiados pela Comunidade estão abertos apenas às pessoas singulares e colectivas dos Estados-Membros da União Europeia e dos países beneficiários do ISPA.

1.3.1. O problema surge porque a estrutura de base do ISPA se baseia no modelo do Fundo de Coesão que, sendo um instrumento de apoio comunitário, prevê que os concursos são abertos a todos, independentemente da nacionalidade. Ao invés, o ISPA, é um instrumento de assistência externa e, por isso, é abrangido pelo n.º 1 do artigo 114.º do Regulamento Financeiro que limita o acesso aos concursos aos cidadãos do Estados-Membros e dos PECO e às empresas estabelecidas nesses países.

1.4. O problema está também relacionado com a questão do financiamento que pode assumir a forma de co-financiamento conjunto ou de co-financiamento paralelo. No primeiro caso, há um só concurso e uma única autoridade de controlo e de supervisão. No segundo, pode haver vários concursos separados que fazem parte de um único projecto.

1.4.1. De acordo com a legislação vigente, se o co-financiamento envolve intervenção de instituições financeiras internacionais, a participação no concurso é aberta a todos; neste contexto, o BERD deve ser considerado instituição financeira internacional e não europeia, por ter accionistas de países terceiros. No caso de co-financiamento paralelo, cada concurso constitui uma entidade independente, e a participação financeira da Comunidade num concurso implica que só podem participar nele pessoas singulares e colectivas dos Estados-Membros e dos PECO, embora noutros concursos que fazem parte do mesmo projecto global, os contratos possam ser adjudicados segundo normas diferentes sempre que envolva participação financeira da Comunidade.

1.4.2. Isto significa, na prática, que em virtude da legislação vigente, a Comunidade não pode recorrer ao ISPA para participar no co-financiamento conjunto ou paralelo de concursos, ainda que possa participar no financiamento paralelo de um ou mais concursos de um único projecto, desde que esses concursos obedeçam aos requisitos do Regulamento Financeiro.

1.5. A Comissão propõe que se suprima esta restrição inserindo no regulamento um artigo baseado nas disposições aplicáveis ao programa *Phare*.

2. As propostas da Comissão

2.1. As propostas da Comissão constam do Anexo 1.

3. Observações

3.1. O Comité toma nota que a aplicação do n.º 1 do artigo 114.º do Regulamento Financeiro constitui, em alguns casos, um obstáculo insuperável para a participação de instituições financeiras internacionais no financiamento de medidas elegíveis para as intervenções do ISPA.

3.2. O Comité aprova a proposta da Comissão para que se insira no regulamento uma condição que permita a aplicação do n.º 2 do artigo 114.º Considera que isto aumentará as possibilidades de as instituições financeiras internacionais intervirem no co-financiamento e permitirá multiplicar o efeito cumulativo do financiamento através do ISPA.

3.3. O Comité aprova a proposta de que a Comissão seja assistida por um comité nas condições estipuladas no diploma.

3.4. O Comité considera que a elegibilidade para os fundos do ISPA deveria ser extensiva aos demais países candidatos, isto é Chipre, Malta e Turquia.

3.5. O Comité entende que certos aspectos da estrutura e do funcionamento dos fundos do ISPA requerem análise mais aprofundada, pelo que se propõe elaborar um parecer de iniciativa sobre este assunto num futuro próximo.

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Extracto da proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1267/1999 que cria um instrumento estrutural de pré-adesão COM(2001) 110 final — 2001/0058 (CNS)**Artigo 1.º**

O Regulamento (CE) n.º 1267/1999 é alterado do seguinte modo:

(1) O seguinte artigo 6.º-A é inserido:

«Artigo 6.º-A

Adjudicação de contratos

1. Relativamente às medidas para as quais a Comunidade é a única fonte de ajuda externa, a participação nos concursos públicos, adjudicações, contratos de direito público e contratos em geral é aberta, em igualdade de condições, a todas as pessoas singulares e colectivas dos Estados-Membros e países terceiros referidos no n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 1.º

2. O n.º 1 aplica-se igualmente aos co-financiamentos. Contudo, em caso de co-financiamento, a participação dos países terceiros nos concursos públicos, adjudicações, contratos de direito público e contratos em geral pode ser autorizada pela Comissão após exame caso a caso.»

(2) No artigo 7.º, é aditado o n.º 8 com a seguinte redacção:

«8. Em caso de co-financiamento de uma medida por instituições financeiras internacionais, podem ser incluídas no cálculo das despesas totais elegíveis dessa medida as despesas conformes às regras de elegibilidade referidas no n.º 7 mas efectuadas de acordo com procedimentos próprios das fontes de financiamento externas diferentes da contribuição comunitária e suportadas por essas instituições financeiras.»

(3) No artigo 14.º, os números 1, 2 e 3 são substituídos pelo texto seguinte:

«1. A Comissão é assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão. O Banco Europeu de Investimento designará um representante sem direito de voto.

2. O procedimento de gestão, previsto no artigo 4.º da Decisão 1999/468/CE, é aplicável com observância do seu artigo 7.º sempre que se remeta para o presente número.

3. O prazo previsto no n.º 3 do artigo 4.º da Decisão 1999/468/CE é fixado em um mês.»

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A elaboração de uma estratégia da União Europeia em matéria de Desenvolvimento Sustentável»

(2001/C 221/27)

Em 24 e 25 de Janeiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º, do n.º 1 do artigo 19.º e do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, emitir um parecer sobre «A elaboração de uma estratégia da União Europeia em matéria de Desenvolvimento Sustentável».

O subcomité «Desenvolvimento Sustentável», incumbido dos correspondentes trabalhos, adoptou o seu projecto de parecer em 17 de Maio de 2001, sendo relator E. Ehnmark e co-relator L. Ribbe.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 31 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

0. Síntese do parecer(*)

0.1. O Comité Económico e Social apoia resolutamente a iniciativa de lançar, na Cimeira Europeia de Gotemburgo, em Junho deste ano, uma mudança política a longo prazo em prol do Desenvolvimento Sustentável (DS). O Comité considera que este projecto é uma resposta às inquietações e aos anseios de largas camadas da população, embora a sociedade no seu todo não esteja devidamente informada. É urgente que a política enverede por novos rumos e este é o momento ideal para iniciar o processo.

0.2. O Comité está ciente de que as políticas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável implicam, em parte e pela sua natureza intrínseca, uma abordagem radical do desenvolvimento da sociedade no futuro. Sabe-se logo à partida que será necessário tomar pelo caminho algumas decisões penosas. O mais importante é, por conseguinte, que a mudança política seja respaldada pela opinião pública. Sem o forte apoio dos cidadãos, não há política de Desenvolvimento Sustentável que consiga vingar.

0.3. O Comité deplora profundamente que o processo de consulta pública sobre o desenvolvimento inicial de uma estratégia tão importante e de tal transcendência se tenha circunscrito a pouco mais de um mês, um lapso de tempo visivelmente insuficiente. A questão do desenvolvimento sustentável é demasiado importante para ser tratada desta forma.

0.4. O Comité recomenda que, após a Cimeira de Gotemburgo, se persista nos esforços tendentes a sensibilizar o público, inspirar o debate ao nível local e canalizar os comentários e as sugestões sobre o desenvolvimento de uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. Na sua opinião, este empenhamento gera a situação ideal para incentivar a participação pública numa questão política tão crucial para a UE.

0.5. O Comité tenciona chamar a si, em cooperação com outros segmentos da sociedade civil organizada, a tarefa de lançar e apoiar um debate público generalizado sobre as questões em apreço. Saúda o propósito da Comissão de realizar de dois em dois anos um «fórum dos interessados» com o objectivo de avaliar a estratégia da UE e declara-se disposto a participar na sua organização.

0.6. O Comité sublinha que, em virtude do curto prazo que lhe foi dado, não está neste momento à altura de contribuir com a plenitude que desejaria. Pelo mesmo motivo, Gotemburgo será, por força das circunstâncias, unicamente o início de um processo estratégico e não a fase final de adopção de uma política comunitária. O Comité dará, por conseguinte, outros contributos mais substantivos para a evolução da estratégia de desenvolvimento sustentável.

0.7. A Cimeira de Gotemburgo deveria, face à exiguidade do período de preparação, concentrar-se na definição de um certo número de objectivos gerais e exortar a Comissão e outros organismos relevantes a apresentarem propostas mais concretas nas Cimeiras de Laeken e Barcelona.

0.8. A estratégia de desenvolvimento sustentável da UE deverá consolidar a interrelação entre os três pilares — económico, social e ambiental —, aproveitando o Comité para salientar a este propósito o imperativo de todos os níveis de governação introduzirem novas estruturas horizontais que permitam planear e controlar a EDS.

0.9. O Comité propõe a fixação de metas de sustentabilidade para os transportes, a produção de energia, a agricultura e as alterações climáticas.

0.10. O Comité assinala que uma sociedade com um perfil marcado por uma estratégia de desenvolvimento sustentável terá de ser uma sociedade com uma utilização intensiva de conhecimentos e com fortes investimentos na I&D e na educação, formação e aprendizagem ao longo da vida.

(*) N.T.: Nesta tradução utilizou-se ancilarmente o documento SEC(2001) 517.

0.11. O Comité manifesta a sua estranheza por a questão do envelhecimento da população não ter sido relacionada mais claramente com as taxas baixas e decrescentes de fertilidade nos Estados-Membros. A estratégia de desenvolvimento sustentável pode integrar no seu âmbito uma política activa de apoio à família, ao nível nacional, que crie reais possibilidades económicas e sociais para os pais conciliarem filhos e vida profissional.

0.12. O Comité dá o seu aval ao Protocolo de Quioto e faz votos para que a UE o apoie energicamente como estratégia global, chamando a atenção para a premência de impor novos limites mais severos .

0.13. O Comité tem todo o interesse em participar nos trabalhos de consulta e de seguimento da estratégia de desenvolvimento sustentável. Está, concretamente, disposto a mobilizar as organizações que representa no sentido de intensificarem a comunicação com o nível mais próximo do cidadão (*grass roots*) e a desenvolver a sua função de guardião centrada na análise da qualidade da aplicação do desenvolvimento sustentável.

1. Introdução

1.1. *Uma estratégia comunitária em matéria de desenvolvimento sustentável*

1.1.1. Com este parecer, o Comité Económico e Social pretende contribuir para o debate e a elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (EDS) planeada. Esta estratégia, actualmente em preparação na Comissão e no Conselho, na sequência do mandato que receberam em Dezembro de 1999 do Conselho de Helsínquia, será a pedra de toque do Conselho Europeu de Gotemburgo a realizar em 15 e 16 de Junho de 2001.

1.1.2. Espera-se que este Conselho Europeu ponha em marcha um processo de desenvolvimento sustentável que terá seguimento durante as futuras presidências europeias e culminará na definição de prioridades e metas e na adopção de procedimentos. A intenção é correlatar a EDS com o seguimento de Lisboa. O fim da estratégia não é, pois, dar início a um novo processo europeu à imagem de «Lisboa» ou de «Luxemburgo», mas dar ao passo dado em Lisboa uma dimensão nova e mais ampla. Nesta acepção, existe uma ligação nítida entre a Cimeira de Estocolmo (Março) e a Cimeira de Gotemburgo (Junho).

1.1.3. A perspectiva temporal da EDS será longa, pois abrangerá uns vinte a vinte cinco anos em alguns dos seus objectivos. Além disso, a estratégia porá em relevo a necessidade de avaliação contínua e desenvolvimento constante de metas e procedimentos.

1.1.4. A EDS integrará igualmente a resposta à Cimeira do Rio de 1992 e as decisões tomadas na conferência de acompanhamento Rio+5 e constituirá o contributo da UE para a conferência internacional Rio+10 a realizar em 2002 na África do Sul. Deverá ainda ser analisada à luz dos trabalhos da OCDE neste âmbito com base num mandato de três anos outorgado pelo Conselho de Ministros da OCDE em 1998. Estes trabalhos tiveram o seu ponto alto no Conselho de Ministros da OCDE de 17 e 18 de Maio de 2001.

1.2. Já é longa a lista de pareceres que o Comité Económico e Social emitiu sobre questões ambientais, económicas e sociais. Contribuiu igualmente para os objectivos e as metas decididos no Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000 e para o seu seguimento no Conselho de Estocolmo. Com a sua vasta representação da sociedade civil organizada, o Comité encontra-se em posição privilegiada para participar na preparação e no seguimento de uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

1.3. *O conceito de desenvolvimento sustentável*

1.3.1. O relatório de 1987 da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento (Comissão Brundtland) deu ao desenvolvimento sustentável a definição mais aceite na generalidade ao designá-lo como «um desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades».

1.3.2. Neste linha de pensamento e em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, a EDS será a «estratégia a longo prazo que integre políticas de desenvolvimento sustentável a nível económico, social e ecológico». Trata-se, pois, de um conceito que pretende conciliar a estabilidade e o crescimento económico contínuos com um bem-estar social duradouro e as exigências associadas à protecção do ambiente, incluindo, por exemplo, a segurança dos alimentos e a saúde pública. Por outras palavras, a EDS procura resolver alguns dos problemas insustentáveis a longo prazo de índole económica, social e ambiental.

1.3.3. O Comité aduz as observações seguintes ao conceito de desenvolvimento sustentável.

1.3.3.1. Este conceito não é novo e as suas implicações políticas não passam despercebidas . Vários países tomaram decisões — particularmente durante a conferência do Rio e o seu seguimento — a respeito da necessidade de definir novas políticas para o desenvolvimento sustentável.

1.3.3.2. Não obstante, pouco ou nada se tem feito ao nível de acções concretas. Há diversas razões para esse facto. A principal reside, provavelmente, no facto de o desenvolvimento sustentável ser um conceito muito lato que exige simultaneamente uma actuação internacional, nacional e local e conduzir a uma mudança nos padrões de vida e de consumo dos cidadãos. É um conceito com implicações muito claras para cada indivíduo.

1.3.4. Apesar disso, é preciso dar início ao processo e delinear políticas concretas, podendo a aspiração da UE em estabelecer uma estratégia de desenvolvimento sustentável transformar-se, a longo prazo, numa contribuição real para a concretização das ambições elevadas da Conferência do Rio.

1.3.5. A estratégia da UE deveria assegurar uma qualidade de vida melhor e sustentável. É uma visão que projecta o desenvolvimento das nossas sociedades assente numa plataforma de responsabilidade para com os cidadãos e a natureza. A candência do tema é evidente se se tiver presente a atenção crescente que largos estratos da população dedicam aos vários aspectos da qualidade de vida. O desenvolvimento sustentável é um conceito e uma visão cuja importância para a UE e o mundo inteiro não pára de crescer.

1.3.6. O Comité realça que o conceito de desenvolvimento sustentável exige uma abordagem bastante radical das políticas de desenvolvimento das nossas sociedades durante um lapso de tempo mais longo. Estas políticas obrigarão inevitavelmente a tomar decisões pouco populares. Verifica-se, todavia, que as nossas sociedades têm vindo a experimentar vários modelos que serão pura e simplesmente insustentáveis se se pretende manter o crescimento económico, a sanidade das finanças públicas e um sistema de bem-estar que abarque todas as facetas da vida.

1.3.7. Trata-se, essencialmente, de escolher entre tomar decisões de forma planeada e racional ou ser-se empurrado para elas em situações de emergência.

2. Trabalhos preparatórios da Comissão no âmbito da EDS (estratégia de desenvolvimento sustentável)

2.1. Em 27 de Março, a Comissão apresentou o seu documento de consulta sobre o desenvolvimento sustentável como base de debates e discussões dentro de um espectro amplo. Foi estabelecido como prazo limite para possíveis comentários o fim de mês de Abril passado por forma a serem tidos em conta na fase final de preparação da proposta de uma estratégia comunitária.

2.1.1. O documento de consulta não inclui propostas para a futura estratégia, mas fornece, em vez disso, uma estrutura para analisar e dar andamento a certos assuntos relevantes, incluindo um exame dos factores que têm impedido progressos

substanciais neste domínio e uma descrição das possíveis ferramentas para levar a EDS a bom termo. Para ilustrar o conceito em termos práticos, o documento concentra-se num número restrito de temas actuais candentes seleccionados com base em três critérios: «gravidade/impacto», «escala temporal» (irreversibilidade, aspectos intergeracionais) e «dimensão europeia/internacional». A Comissão escolheu os seguintes seis âmbitos prioritários:

- Pobreza e exclusão social
- Saúde pública
- Envelhecimento e demografia
- Alterações climáticas e energia limpa
- Esgotamento dos recursos naturais
- Mobilidade e utilização do solo.

2.1.2. Para cada um destes seis âmbitos, o documento de consulta identifica tendências insustentáveis em termos de desenvolvimento económico, social e ambiental, convidando ao debate aberto sobre os aspectos positivos e negativos dos modelos existentes na sociedade, independentemente da sua ligação com a EDS.

2.2. O ponto forte do documento de consulta é a análise das tendências insustentáveis, salientando que há um amplo consenso em relação a duas ideias essenciais que o termo «desenvolvimento sustentável» deveria conter:

- desenvolvimento tem uma dimensão económica, social e ambiental e só será sustentável se se conseguir o equilíbrio entre os diversos factores que contribuem para a qualidade de vida no seu todo;
- A actual geração tem para com as gerações futuras a obrigação de lhes deixar reservas suficientes em recursos sociais, ambientais e económicos para poderem desfrutar de um nível de bem-estar pelo menos tão elevado como o nosso.

2.3. Para o Comité, o documento de consulta é muito valioso de base debate. O principal problema é ter demorado tanto e não ter deixado tempo suficiente para uma consulta ampla. O Comité tecerá considerações a este respeito no ponto 6.

3. Audição conjunta CES/Comissão

3.1. O Comité organizou, em colaboração com a Comissão Europeia, no fim de Abril, uma audição de dois dias que teve por objecto o documento de consulta. A audição reuniu

uns 200 representantes das organizações interessadas e da sociedade civil, dos governos e das instituições europeias. Os debates foram animados, concretos e inspiraram numerosas propostas tendo em mira as decisões da Cimeira de Gotemburgo.

3.2. Destacaram-se três observações fundamentais.

3.2.1. A primeira focava a necessidade de uma visão política e de liderança. Insistiu-se repetidamente que os governos e os políticos devem liderar a concepção da visão política patenteando liderança política e estabelecendo prioridades.

3.2.2. A segunda defendia trabalhos extensivos no âmbito da investigação e do desenvolvimento que servissem de base às decisões no âmbito da EDS. Seja como for, uma sociedade com um perfil perfeitamente enquadrado na EDS deve ser uma sociedade que não poupa investimentos na I&D e na educação e formação.

3.2.3. A terceira visava a dimensão global, que é aflorada apenas pela rama no documento da Comissão. É imprescindível que a UE assuma a liderança num contexto global, decidindo sobre a EDS e servindo de fonte de inspiração a outros países.

3.3. A estas observações poder-se-ia aditar muitas outras.

3.3.1. Como não há uma solução ideal com validade universal, o procedimento correcto será imbuir as políticas existentes do espírito do desenvolvimento sustentável, transcendendo o processo de Cardiff. Entre elas, as mais importantes seriam a agricultura e as pescas que, sem esta preocupação de sustentabilidade, poderão pôr em risco a biodiversidade, a saúde pública e até a nossa própria sobrevivência.

3.3.2. O papel da indústria na concepção e na aplicação da EDS foi alvo de intenso debate. No prolongamento do que ficou dito, a indústria é, nos nossos dias, geralmente considerada como um aliado na aplicação da EDS.

3.3.3. Outro tema importante foi a necessidade de finanças públicas sustentáveis, sobretudo no contexto do envelhecimento da população e da procura crescente de assistência e cuidados médicos a idosos.

3.3.4. Em contrapartida, não se insistiu devidamente na questão das baixas taxas de fertilidade, não obstante constituírem um termo natural da equação global do envelhecimento da população e das finanças públicas sustentáveis. Ficou, deste

modo, por debater a questão de uma política familiar mais incisiva ao nível nacional — abrangendo crianças, pais (pais e mães) e idosos. Com efeito uma política dinâmica de apoio às famílias poderia proporcionar condições reais para conciliar a educação dos filhos com a vida profissional.

4. Observações sobre os trabalhos preparatórios

4.1. O Comité Económico e Social encara as próximas decisões a adoptar no contexto do desenvolvimento sustentável como o início de um longo processo.

4.2. Mesmo assim, o Comité lamenta que o documento de consulta da Comissão tenha sido apresentado numa fase tão tardia do processo preparatório e a exiguidade de tempo não ter permitido uma consulta mais ampla. A Cimeira Europeia de Helsínquia de 1999 deliberou que o desenvolvimento sustentável seria um tema prioritário na Cimeira de Gotemburgo. O período que medeia entre as duas cimeiras deveria ter bastado para lançar um amplo processo de consulta a montante da tomada de decisões. Deste modo, poder-se-ia ter ganho mais facilmente o apoio do público e a sociedade civil organizada poderia ter participado mais activamente na preparação da estratégia.

4.3. É muito complexo formular uma estratégia de desenvolvimento sustentável, pelo que esta não pode ser concebida e decidida de um dia para o outro.

4.4. Teria sido muito útil lançar um processo de consulta e de participação de grande amplitude. Um documento de consulta, como o que foi apresentado em 27 de Março passado, poderia ter sido o resultado intermédio desse processo. Depois de debatidas as causas dos erros cometidos, o delineamento de uma estratégia que os corrigisse, como parte integrante do diálogo, teria sido a via mais adequada para definir uma política com maiores hipóteses de aceitação.

4.5. O Comité congratula-se, todavia, com o facto de ter tido a oportunidade de organizar, em fins de Abril, em colaboração com a Comissão, dois dias de audições.

4.6. A própria Comissão está ciente da importância de um processo de consulta e de participação. Prova disso é justamente o documento que acabou de apresentar sobre a «governança», onde trata extensivamente do assunto. Além disso, a proposta de estratégia «Uma Europa sustentável para um mundo melhor»⁽¹⁾, elaborada após a audição conjunta (vide ponto 4.5) insiste no papel fundamental de um diálogo atempado e sistemático.

⁽¹⁾ Comunicação da comissão de 15 de Maio para o Conselho Europeu de Gotemburgo.

5. Uma ampla consulta pública

5.1.1. Na opinião do Comité, a decisão da União Europeia em elaborar uma estratégia de desenvolvimento sustentável é uma das mais importantes dos últimos anos. Serão profundas as suas repercussões nas nossas sociedades face às inevitáveis mudanças no estilo de vida e nos padrões de consumo actuais dos cidadãos.

5.1.2. Esta importância exige que as questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável sejam apoiadas e aplicadas da base para o topo e não do topo para a base.

5.1.3. Só raramente a União Europeia tem sido confrontada com temas políticos que requerem tanto apoio dos níveis mais próximos do cidadão (*grass roots*).

5.2. Por não haver tempo para uma consulta ampla e para a formação de opinião que ajudaria a facilitar desde logo a aceitação das decisões adoptadas, o Comité recomenda veementemente que, na sequência da Cimeira de Gotemburgo, todos os Estados-Membros procurem promover uma informação e uma consulta sistemáticas. Estes esforços darão às várias organizações e aos partidos políticos a oportunidade de participarem e fazerem chegar os seus pontos de vista da base até ao topo.

5.3. Tal teria, sem sombra de dúvida, consequências para o processo de decisão. A Cimeira de Gotemburgo poderia ocupar-se da definição de vários objectivos de carácter puramente geral para os próximos dez ou vinte anos, indicando a melhor forma para adaptar os objectivos de Lisboa à nova estratégia e requerendo o adiamento dos trabalhos preparatórios adicionais até à Cimeira de Barcelona, em Março de 2002.

5.4. A Cimeira de Gotemburgo incitaria assim os cidadãos e as organizações a participarem activamente nos debates com vista à Cimeira de Barcelona, onde se preparariam então criteriosamente decisões mais concretas. É óbvio que os trabalhos preparatórios teriam de prosseguir depois da Cimeira.

5.5. O Comité preconiza que se transforme a questão do desenvolvimento sustentável numa espécie de teste para uma participação de nova índole e de maior amplitude nas políticas comunitárias fundamentais.

6. Quadro para a decisão de uma estratégia de desenvolvimento sustentável

Em resultado da sua análise, a Comissão refere que a EDS não só é necessária como urgente se queremos inverter certas tendências que, a impor-se, poderiam significar uma ameaça para a nossa existência e a dos nossos filhos.

O Comité comunga plenamente deste postulado. É imperioso iniciar, em alguma parte e em algum momento, um processo de mudança e talvez seja este o momento ideal. Há abundantes análises para fundamentar as decisões, um potencial considerável de investigação e de desenvolvimento e a situação económica nos países da União Europeia nunca foi tão boa.

Além disso, amplas camadas da sociedade manifestam a sua inquietação em relação a questões básicas como a saúde e alimentação, só para citar dois aspectos. Esta seria a grande oportunidade de ganhar a aceitação geral do público e encetar o processo de mudança rumo ao desenvolvimento sustentável.

6.1. Equilibrar os três pilares

6.1.1. O conceito de desenvolvimento sustentável pode ser descrito como a estratégia de Lisboa (sustentabilidade económica e social) acrescida de um terceiro pilar, a sustentabilidade ambiental. A EDS deveria enfatizar a interdependência entre os três pilares. É, por outro lado, conveniente que combine uma economia dinâmica com uma sociedade que ofereça oportunidades a todos e, ao mesmo tempo, aumente a eficácia dos recursos e seja capaz de dissociar o crescimento da deterioração do ambiente.

6.1.2. O documento de consulta enumera seis âmbitos de acção possíveis. Falta, porém, mencionar expressamente um âmbito, o do emprego, que é uma questão-chave da estratégia de Lisboa. Sem níveis de emprego elevados, a sustentabilidade económica e social não será possível. O emprego é, simultaneamente, um meio e um fim em si. O Comité propõe a adição à lista do emprego e da questão demográfica.

6.1.3. O pilar social deveria, além disso, incluir outras questões. A coesão na União Europeia dependerá não só de factores económicos mas também da compreensão mútua e do intercâmbio cultural. O património cultural europeu faz, com efeito, parte integral do modelo social comunitário. Uma política de desenvolvimento sustentável terá de ter em conta a necessidade de uma maior consciência dos valores culturais europeus herdados ao nível dos usos e costumes e dos comportamentos.

6.1.4. O modelo social europeu evolui continuamente à medida que os tempos e as sociedades mudam. O desenvolvimento sustentável contribuirá para este desenvolvimento, sobretudo no atinente à necessidade de solidariedade entre povos e gerações.

6.2. *Temas principais*

6.2.1. Devido à sua complexidade, o desenvolvimento sustentável é um fenómeno difícil de descrever e de identificar. É preciso encontrar uns *slogans* apropriados para quando chegar o momento de divulgá-lo junto da opinião pública.

6.2.2. Uma possibilidade seria centrar essa imagem na responsabilidade: a Europa deve tornar-se na região do mundo mais responsável pelo ambiente e pela humanidade.

6.2.3. Outro poderia articular-se em torno das duas gerações, a presente e a futura: a Europa deve conceber opções para uma qualidade de vida elevada, também para a geração futura, em termos de desenvolvimento económico, social e ambiental.

6.2.4. O Comité reputa essencial o argumento intergeracional, sobretudo por ser bastante apelativo para largos estratos da população.

6.3. *Relação da EDS com outras políticas, estratégias e programas da UE*

6.3.1. A estratégia de desenvolvimento deve destacar ainda mais a necessidade de coerência política entre os vários programas e estratégias da UE, designadamente, os processos de Luxemburgo e de Cardiff, o Sexto Programa de Acção em matéria de ambiente, as Grandes Orientações Económicas, etc.

6.3.2. O êxito da sua coordenação e do seu planeamento, enquanto parte integrante da EDS, exige uma vigilância constante. Serão imprescindíveis novas estruturas horizontais a todos os níveis de governação.

6.3.3. O documento de consulta refere que se encontram actualmente em vigor cerca de sessenta estratégias e programas relevantes ao nível da UE. Para além do facto evidente de se ter permitido a proliferação generosa das estratégias e dos programas, as estratégias essenciais inerentes à EDS ilustram bem a absoluta necessidade de maior coerência das políticas na fixação de objectivos e na sua realização.

6.3.4. Também seria útil recorrer sistematicamente à Avaliação do Impacto sobre o Desenvolvimento Sustentável antes de iniciar novos programas.

6.3.5. Esta coerência das políticas implica igualmente indicadores para avaliação e seguimento. Estes devem ser consistentes, ou seja, será necessário prever um número restrito de indicadores realmente essenciais para a avaliação e o seguimento da EDS no seu todo e de cada uma das suas estratégias

integradas. É demasiado fácil criar uma infinidade de dados estatísticos com pouca ou nenhuma utilidade.

6.4. *A EDS e as partes interessadas*

6.4.1. A EDS nunca será uma componente bem sucedida da estratégia de Lisboa sem a participação activa das organizações interessadas. Esta questão foi abordada recentemente por algumas delas. O Comité apoia a visão global segundo a qual a EDS deparará com grandes obstáculos na fase de arranque se não contar com o apoio activo das partes interessadas.

6.4.2. Esta participação deveria compreender tanto a aplicação e o seguimento como a revisão dos objectivos e das metas precedentes.

6.4.3. A definição das organizações interessadas deve ser muito lata. A sociedade civil tem, de facto, um papel fundamental neste processo.

6.5. *Visão e liderança*

6.5.1. O documento de consulta não debate as questões da visão e da liderança. Pode-se argumentar que a estratégia de desenvolvimento sustentável nunca será possível em termos práticos sem estes dois aspectos. Os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e os governos terão de liderar o debate sobre as visões possíveis. Mesmo que estas tenham um carácter de longo prazo (20-25 anos), não deverão ir além da próxima geração. Este é, com efeito, um período de tempo que a maioria dos adultos apreende como natural e adequado.

6.5.2. O Conselho Europeu de Lisboa adoptou o objectivo de, até 2010, transformar a UE na região mais competitiva e mais competente do mundo. Este objectivo reunia um certo número de assuntos e valores com grande poder de atracção, visto englobar objectivos de crescimento, emprego e competitividade com um carácter análogo ao do Livro Branco da Comissão de 1993. Os objectivos do Livro Branco foram aprovados quer pelo seu carácter realista quer visionário.

6.6. *Criar uma sociedade do conhecimento*

6.6.1. Uma sociedade caracterizada por políticas de desenvolvimento sustentável é axiomáticamente uma sociedade com uma utilização intensiva de conhecimentos. Os novos progressos nos transportes e na produção de energia colocam maiores exigências à investigação e ao desenvolvimento. Os produtos terão de assentar numa componente de conhecimento mais forte para ser possível garantir a utilização mais eficaz na produção dos recursos naturais.

6.6.2. Os recursos humanos suplantarão em importância os recursos financeiros e naturais. Pode-se contar desde já com uma procura e uma necessidade consideráveis de maiores investimentos na qualificação e na aprendizagem ao longo da vida. Espera-se, por isso, que as escolas se ocupem adequadamente da educação de cada criança individualmente para evitar que abandonem prematuramente o sistema educativo, isto só para aduzir uma outra faceta.

6.6.3. A estratégia de Lisboa lançou os alicerces para o edifício da Sociedade Europeia do Conhecimento. Uma estratégia de desenvolvimento sustentável só poderá realçar ainda mais a importância desta plataforma.

6.7. *Um mundo laboral em mutação*

6.7.1. As transições a que estão sujeitos os empregos na indústria e no sector produtivo devem ser acompanhadas por investimentos consideráveis e sustentáveis na qualificação e na reciclagem profissional.

6.7.2. Num mundo laboral caracterizado por elevados investimentos na formação e na investigação, são indispensáveis relações industriais novas e operacionais.

6.7.3. A qualidade do trabalho será um tema crucial, conforme foi declarado na Cimeira de Estocolmo.

6.7.4. As questões laborais compreendem igualmente as condições de trabalho. No sector das TIC têm vindo a manifestar-se novas formas de stress e de fadiga. O trabalho baseado no conhecimento pedirá novos esforços que contrariem os potenciais efeitos negativos. Cabe às organizações sindicais uma responsabilidade muito especial neste contexto.

6.7.5. Em todos estes aspectos, os objectivos delineados em Lisboa podem integrar também os objectivos e as metas da EDS.

6.7.6. A estratégia de Lisboa compreende o objectivo do pleno emprego que deverá ser apoiado incondicionalmente no âmbito da EDS.

6.7.7. O envelhecimento da população e a redução da população activa e da população em geral colocam uma nova série de desafios. Seria óbvio e consentâneo com a nova Directiva⁽¹⁾ contra discriminação em razão da idade, desenvolver novos incentivos para motivar os trabalhadores mais velhos a manter-se mais tempo activos na vida profissional.

(1) Directiva 2000/78/CE de 27 de Novembro de 2000.

7. **Prioridades para a EDS da União Europeia**

7.1. O Comité tomou nota da proposta final de estratégia da Comissão Europeia. Como não teve o tempo suficiente para examinar em profundidade este importante documento, o Comité cinge-se no presente parecer a considerações de ordem geral sobre os objectivos e os procedimentos. Os seus pontos de vista baseiam-se, por conseguinte, nas conclusões de Gotemburgo.

7.2.1. Em primeiro lugar, o Comité congratula-se com o facto de a estratégia se ter circunscrito a um pequeno número de situações visivelmente insustentáveis, de ficar explícito que se trata meramente do início de um longo processo político e de ser sublinhada a necessidade de um número suficiente de consultas por cada passo dado e por cada acção empreendida.

7.2.2. A Comissão esclarece na proposta a forma como a nova estratégia de desenvolvimento sustentável pode ser integrada na estratégia de Lisboa e abrangida pela mesma avaliação e o mesmo seguimento anuais. Isto é essencial dado o imperativo de coerência entre questões económicas, sociais e ambientais.

7.2.3. A Comissão releva acertadamente que a responsabilidade final pelos resultados dos trabalhos inerentes à criação de uma sociedade mais sustentável não pode ser atribuída a um ou outro grupo, mas terá sim de ser partilhada colectivamente por todas as instituições e por todos os cidadãos.

7.2.4. Num sentido mais lato, o Comité teria preferido ver mais ênfase na I&D. O novo Sexto Programa-Quadro deveria nortear-se mais consequentemente pelos objectivos da EDS.

7.3.1. Na perspectiva da Cimeira de Gotemburgo, o Comité gostaria de definir algumas prioridades gerais para a estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia. Por motivos óbvios, os raciocínios seguintes baseiam-se em trabalhos antigos do Comité.

7.3.2. Procedimento: O Comité propõe que a Cimeira de Gotemburgo se concentre num número restrito de objectivos de carácter mais geral de desenvolvimento sustentável e apela à Comissão e a outros órgãos relevantes que apresentem propostas mais concretas na Cimeira de Barcelona em Março de 2001. Isso permitiria lançar um amplo processo de consulta e de participação em toda a União Europeia e conseguir um apoio satisfatório para as acções mais concretas.

7.3.3. Prazo: O Comité propõe que os objectivos da EDS cubram dois períodos, um a médio prazo (até dez anos) e outro a longo prazo (de 20 a 25 anos).

7.3.4. Avaliação: Os objectivos escolhidos deveriam ser definidos de modo a poder avaliar-se a sua aplicação. Será preciso naturalmente identificar os indicadores respectivos.

7.3.5. A EDS deveria ser integrada na estratégia de Lisboa e fazer parte do seguimento anual.

7.3.6. Objectivos do Desenvolvimento Sustentável: O Comité reputa essencial fixar metas em quatro domínios, a saber: transportes, produção de energia, agricultura e alterações climáticas.

7.3.7. Nível de especificação: O Comité propõe que as decisões tomadas em Gotemburgo não entrem demasiadamente em pormenores.

7.3.8. Alterações climáticas: O Comité apoia resolutamente o Protocolo de Quioto e a sua aplicação, mas não pode deixar de sublinhar que é preciso ir mais longe.

7.3.9. Envelhecimento da população: O envelhecimento da população coloca diversos desafios à EDS. Trata-se de uma questão complexa que implica, simultaneamente, o prolongamento da vida activa e novos esforços ao nível da prestação de cuidados médicos e assistência a idosos. A Cimeira de Gotemburgo deveria fixar um prazo para a apresentação pela Comissão de um relatório de avaliação comparativa com dados actualizados sobre as melhores práticas, com o intuito de facilitar o emprego dos trabalhadores mais velhos.

7.3.10. Taxa de fertilidade baixa: A Comissão afirmou antes que tencionava anunciar algumas ideias para incentivar os Estados-Membros a tomar medidas de apoio familiar que permitissem aos pais conciliar filhos e vida profissional. O Comité aprovaria uma iniciativa da Comissão neste sentido e propõe que a Cimeira de Gotemburgo inclua este tema nas suas conclusões.

7.3.11. Redes científicas: A EDS deverá ser apoiada vigorosamente pela comunidade científica. Poderia reunir-se a massa crítica necessária através da ligação em rede dos institutos de investigação. O Comité sugere que se designe um ou mais coordenadores de redes científicas. Entre estes coordenadores poderiam estar os institutos universitários de Gotemburgo que já assumem esta função.

8. O alargamento e a EDS

8.1. A adopção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a UE terá consequências sensíveis para os países candidatos. Embora a EDS não faça parte do acervo

comunitário, prevê-se que os países candidatos venham a ser parceiros nesta estratégia a partir da sua adesão. Em certo sentido, não se pode falar de um novo repto, porque afinal estes países já participaram nas decisões da Conferência do Rio e no seu seguimento.

8.2. No entanto, em termos mais concretos, a estratégia da UE para um desenvolvimento sustentável dará inevitavelmente azo a novos reptos e a novas tensões ao nível dos recursos financeiros já de si exíguos. Também implicará, designadamente, novos investimentos em recursos humanos e medidas para motivar os cidadãos a mudar o seu estilo de vida e os seus padrões de consumo.

8.3. Seria erróneo subestimar o alcance dos reptos que os países candidatos poderão ter de enfrentar em consequência da EDS. Por exemplo, não há nestes países praticamente tradição de protecção do ambiente e a questão das tendências insustentáveis não ocupa uma posição de primeiro plano no seu debate político.

8.4. O Comité propõe que a UE se empenhe afinadamente no sentido de dar aos candidatos que o desejem a possibilidade de se integrarem na EDS numa fase precoce, ou seja, já antes da sua adesão à UE.

8.5. O Comité propõe que se considere a hipótese de afectar recursos financeiros específicos para ajudar os países candidatos a integrar-se plenamente na EDS.

9. O papel do CES no controlo e no seguimento da EDS

9.1. A sociedade civil organizada deveria tomar parte activa na preparação, aplicação e seguimento da estratégia de desenvolvimento sustentável. Graças à sua ampla representatividade da sociedade civil, o Comité Económico e Social ocupa uma posição privilegiada entre as instituições europeias.

9.2. O Comité sugere que a sua participação no apoio à EDS seja relacionada com os seus três papéis seguintes:

9.2.1. O papel de fórum: A aplicação bem sucedida da estratégia requer uma boa comunicação de e para os níveis mais próximos do cidadão (*grass roots*). O Comité e as organizações que representa poderão desempenhar aqui um papel crucial. Na proposta de estratégia, a Comissão manifesta a sua intenção de realizar de dois em dois anos um «fórum dos interessados» para avaliar a EDS e convida o Comité a colaborar na sua organização. O Comité aplaude a ideia da Comissão de levar a cabo estas audições e declara-se disposto a participar como co-organizador.

9.2.2. O papel de mobilizador: Este papel está estreitamente ligado com o papel de fórum. As organizações representadas no Comité poderão agir ao nível nacional e local para sensibilizar a população para estes temas, estimular debates, canalizar pontos de vista e desempenhar a função de comunicadores, no sentido mais lato do termo.

9.2.3. O papel de guardião da qualidade: A Comissão chamará a si a responsabilidade geral pela avaliação e o

seguimento da EDS e ainda pela produção de material estatístico de base. Será, contudo, necessário um trabalho de avaliação sob outras formas. O Comité está disposto a assumir o papel de guardião, concentrando-se nas avaliações qualitativas da aplicação e publicando, eventualmente, uma ficha de avaliação anual. Um exercício desta natureza poderia representar um contributo para a cimeira europeia anual de seguimento das estratégias de Lisboa e de desenvolvimento sustentável.

Bruxelas, 31 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre as «Orientações Gerais de Política Económica de 2001»

(2001/C 221/28)

Em 28 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, emitir parecer sobre as «Orientações Gerais de Política Económica de 2001».

O Comité Económico e Social deliberou nomear J. Simpson relator-geral do parecer.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 31 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 86 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social preza a oportunidade de efectuar a sua avaliação e emitir observações sobre o recentemente publicado projecto de Orientações Gerais de Política Económica (OGPE) ⁽¹⁾ para 2001, a submeter à consideração do Conselho Europeu na reunião deste de 15-16 de Junho de 2001, em Gotemburgo.

1.2. Este processo de revisão anual e «limagem de arestas» das OGPE passou a ocupar um lugar importante na coordenação e gestão da política económica na União Europeia. A evolução de uma estratégia global em que a Comissão e os governos dos Estados-Membros já contribuam para o debate, já aceitem, depois, as obrigações decorrentes das políticas

acordadas, representa um reforço significativo da eficácia da União. Esta revisão anual oferece também uma importante oportunidade para o CES influenciar os processos de decisão que afectam a economia europeia.

1.3. A publicação das recomendações da Comissão para as OGPE para 2001 coincidiu com a publicação dos prognósticos económicos para 2001 preparados pela Comissão. Estes prognósticos confirmam que o pano de fundo contra que se preparam as Orientações Gerais passou a ser menos favorável do que em 2000 devido a desenvolvimentos adversos. Confirmam, também, que as condições menos favoráveis se têm desenvolvido, essencialmente, fora da União Europeia.

1.3.1. Para facilitar ao CES e às outras instituições europeias assim como aos governos dos Estados-Membros a tomada em consideração das OGPE, os prognósticos económicos deveriam ser publicados com antecedência sobre a publicação das Orientações.

⁽¹⁾ Recomendações da Comissão para as Grandes Orientações da Política Económica dos Estados-Membros e da Comunidade para 2001; ECFIN/228/01 25 de Abril de 2001.

1.3.2. Nos anos 2001 e 2002, ocorrerá um acontecimento histórico e politicamente importante: a introdução em Janeiro de 2002 das notas e moedas em euro em todos os 12 Estados-Membros da UEM. Este passo prático, por pouco impacto que, em si mesmo, surta nas tendências económicas a curto prazo, não deixa de dar um impulso importante ao desenvolvimento do mercado único com os benefícios daí decorrentes para a Comunidade e simboliza a coesão reforçada e a relevância das OGPE para os povos e governos dos 12 Estados-Membros que agora realizam esta mudança.

1.4. O CES concorda com os temas principais enunciados nas OGPE para 2001. O Comité apresenta, no presente parecer, algumas das matérias que lhe merecem particular realce, quer por buscar reforço das respectivas políticas, quer por incentivar o Conselho a dar um contexto mais operacional às prioridades, conforme recomendado pelo Conselho ECOFIN em 12 de Março de 2001.

2. As Orientações Gerais de Política Económica e as metas de política económica da UE

2.1. As Orientações Gerais de Política Económica (OGPE) são fulcrais para a União poder alcançar a sua meta estratégica para os próximos dez anos: «tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social»⁽¹⁾. Elas constituem o principal mecanismo de coordenação e orientação da política económica dos Estados-Membros ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento e dos processos de Luxemburgo, Cardiff e Colónia, no quadro dado por «Lisboa».

2.2. O objectivo crucial é que as Orientações Gerais ofereçam uma perspectiva que transcenda as meras declarações de intenção, de modo que haja, na União Europeia, planos e estratégias de implementação, quer ao nível comunitário quer em cada Estado-Membro, que assegurem que os objectivos se possam atingir.

2.3. O carácter superestrutural das Orientações Gerais significa que elas abrangem uma vasta gama de análises e considerações de política, tanto para o curto como para o médio prazo. É esta quádrupla distinção que estrutura este parecer, que inclui capítulos sobre a economia da UE em 2001 e a médio prazo e sobre a política económica em 2001 e de médio prazo. Dada a vastidão das matérias contidas nas OGPE, o presente parecer será, necessariamente, selectivo. O Comité

decidiu focar as orientações gerais de política na UE, abstraindo das implicações mais específicas para cada Estado-Membro. No entanto, o êxito ou inêxito das OGPE não deixa de depender de que as acções internas dos Estados-Membros sejam coerentes com estas orientações superiores.

2.4. O Comité não quer, não obstante, deixar de declarar o seu acordo com o alvitre da Comissão de que as OGPE para 2001 identifiquem e considerem as políticas apropriadas para um número limitado de temas centrais, entre os quais:

- A garantia de políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento e a estabilidade;
- A melhoria da qualidade e da sustentabilidade das finanças públicas;
- O reforço do mercado de trabalho;
- A eficácia dos mercados de produtos (de bens e serviços);
- A promoção da eficiência e integração dos mercados de serviços financeiros da UE;
- O incentivo ao espírito empresarial;
- A promoção da economia assente no conhecimento;
- O reforço da sustentabilidade ambiental; ao que acrescentaria, como questão horizontal relevante para vários desses temas;
- A necessidade de acompanhar e reagir às modificações demográficas, nomeadamente o envelhecimento da população, e as repercussões da diminuição da taxa de natalidade.

3. A economia da UE em 2001

3.1. O Comité teceu já as suas observações sobre o excelente balanço da economia da União Europeia no ano 2000⁽²⁾. O PIB da UE cresceu à taxa de 3,4 %, tendo-se criado 2,6 milhões de empregos. Facto particularmente notável foi o aumento da intensidade-emprego do crescimento, parecendo os níveis de emprego agora mais sensíveis à expansão do PIB. Apesar do robusto crescimento, a inflação manteve-se sustada em 2,1 %. Embora superior à meta do BCE, o caso parece ter sido um pico causado pelo aumento dos preços do petróleo e pela quebra do valor do euro — montando, com efeito, a inflação subjacente (que exclui os preços da energia e dos alimentos não transformados) a 1,3 %. A pressão inflacionista interna manteve-se limitada, com os custos laborais a crescerem à taxa de apenas 2,3 %. Como a produtividade do trabalho aumentou 1,5 %, os custos laborais unitários reais terão, assim, baixado 0,4 %⁽³⁾.

⁽¹⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo de 24 de Março de 2001, ponto 5.

⁽²⁾ Parecer sobre as Grandes Orientações da Política Económica para 2000 — JO C 139 de 11.5.2001.

⁽³⁾ Relatório da Comissão sobre a aplicação das OGPE de 2000 BEPG, 7.3.2001, COM(2001) 105, p. 7 e 37.

3.2. Apesar destes progressos, alguns problemas persistiram em 2000. O desemprego continua a ser alto, representando 8,2 % da força de trabalho, o que significa que continua a haver 14,5 milhões de pessoas à procura de emprego na UE. Ao findar o ano 2000, havia sinais de queda do valor externo do euro ter sido contida, mas, entretanto, a maior parte dos ganhos voltou a desfazer-se. Há toda a probabilidade de que, em certo momento, o valor do euro sofra um ressalto de sinal contrário, o que seria um factor mais a rectificar quaisquer pressões inflacionistas na União. Assim, muito do abrandamento do índice das condições monetárias para a zona do euro resulta da quebra na taxa de câmbio do euro. A subida demasiado célere do euro levaria a condições monetárias mais rígidas.

3.3. As OGPE de 2001 terão de funcionar num ambiente económico menos favorável; o crescimento do PIB da UE começou a desacelerar-se no segundo trimestre de 2000. A situação económica mundial tem também sofrido uma deterioração, com o drástico abrandamento da expansão da economia americana, o contínuo enfraquecimento das condições económicas no Japão e o permanentemente elevado preço do petróleo. A Comissão mantém um relativo optimismo a respeito da UE, prognosticando um crescimento de 2,8 % em 2001 e de 2,9 % em 2002. Este optimismo baseia-se no limitado impacto que a economia mundial surte na UE, dada a relativamente pequena dimensão do sector do comércio externo e a persistente robustez da procura interna. No entanto, ainda que essas taxas de crescimento fossem conseguidas, ficariam aquém dos ambicionados 3 ou mais pontos percentuais para a taxa de expansão.

3.4. O Comité considera os próprios prognósticos da Comissão optimistas. Crê ser necessário tomar outras medidas comunitárias e nacionais para que o crescimento indispensável para manter uma redução significativa do desemprego possa prosseguir. Mais ainda, a Comissão e os Estados-Membros necessitam de adoptar uma abordagem mais determinada e coerente que garanta a possibilidade de comprovar a aplicação das medidas de promoção do crescimento e do emprego adoptadas pelo Conselho.

3.5. Deram-se passos notáveis em matéria de consolidação fiscal, de modo que muitos dos Estados-Membros, em contraste com a situação de há poucos anos, têm orçamentos praticamente equilibrados ou excedentários. Há, porém, certos sintomas de afrouxamento da determinação, porque, embora o défice orçamental geral ainda esteja a baixar, está previsto que os défices orçamentais corrigidos de variações cíclicas subam em 2001 (1). Esta situação exige um acompanhamento cuidadoso, porque há vários Estados-Membros comprometidos em programas para conferir aos respectivos sistemas fiscais mais eficiência e superior efeito-emprego. São tendências que merecem apreço, mas, ao reduzirem-se as taxas marginais de tributação, pode estar-se a reduzir a receita, aumentando ainda mais os défices públicos ou reduzindo eventuais excedentes.

(1) Recomendação da Comissão Europeia relativa às Orientações Gerais para as Políticas Económicas em 2001 — COM(2001) 224, p. 9.

4. A economia da UE no médio prazo

4.1. Os vastos desequilíbrios nos pagamentos internacionais que se vieram acumulando durante a longa expansão económica americana e a continuação dos problemas do Japão tornam plausível que, a médio prazo, o ambiente económico internacional continue menos favorável ao crescimento na UE. Tal poderia levar a uma recuperação do valor externo do euro que reduziria a inflação na zona do euro e lesaria o crescimento das exportações, implicando, por conseguinte, mais um afrouxar das condições monetárias internas.

4.2. Uma das motivações para o desenvolvimento da UEM era conferir à UE capacidade para agir independentemente em matéria de política económica. Consequentemente, os que elaboram política na Europa devem olhar um ambiente externo mais difícil como um desafio à capacidade da economia da UE para continuar a crescer estavelmente.

4.3. Com excepção do menos favorável ambiente externo, os desafios com que a UE se confronta mantiveram-se essencialmente os mesmos que se consideraram nas OGPE de 2000: (1) regresso ao pleno emprego; (2) desenvolvimento de uma economia mais dinâmica assente no conhecimento; (3) melhoria das finanças públicas antecipando, embora, as tendências demográficas que incluem a preparação para os custos adicionais do envelhecimento das populações; (4) aperfeiçoamento da coesão social na União e (5) reforço da sustentabilidade ambiental. Sendo estes objectivos objectivos de médio prazo, é inevitável que a margem de aperfeiçoamento de ano para ano seja limitada. Vê-se o caminho a seguir para se atingirem estes objectivos na estabilidade do quadro macroeconómico e na criação de um mercado interno da UE competitivo e flexível através do reforço do mercado do trabalho, de reformas dos mercados de produtos e serviços (particularmente serviços financeiros), assim como de incentivos ao espírito empresarial, à I&D, à inovação e à habilitação e qualificação da força de trabalho.

4.4. É preciso aumentar a produtividade, para melhorar os níveis de vida e o emprego; o meio para alcançá-lo é a criação de uma economia assente no conhecimento. Em vista do recentemente ocorrido nos EUA, pode tornar-se necessário rever as estimativas do impacto da «e-economia» na produtividade a longo prazo. As rápidas taxas de crescimento da produtividade nos EUA podem ter estado associadas com níveis de investimento e procura próprios de uma explosão económica insustentável.

4.5. A produtividade deveria ser também analisada num contexto mais amplo, em que parte da diferença em termos de PIB por empregado entre a UE e os EUA resulta do maior número de horas de trabalho neste país. Aumentar a produtividade, por muito desejável que isso seja, não será atraente se for feito à custa de mais horas de trabalho.

5. Política económica em 2001

5.1. Embora o ambiente externo tenha mudado, os mecanismos para chegar ao crescimento e à estabilidade continuam a ser os mesmos. O Banco Central Europeu (BCE) tem a seu cargo a responsabilidade primária por reajustamentos discricionários de curto prazo da política macroeconómica⁽¹⁾. As OGPE dão o quadro de política fiscal em que o BCE fixa as taxas de juro. A experiência tida com o funcionamento da política fiscal tem arreigado a ideia de não ser bom promover alterações discricionárias para fins de estabilização macroeconómica. A política norteia-se por um equilíbrio ou superavit a médio prazo, mas, a curto prazo, é o funcionamento de estabilizadores fiscais automáticos que determina a tendência agregada da política fiscal. Para que tal sistema funcione bem, é importante que o BCE reajuste as taxas de juro a tempo e que a situação fiscal dos Estados-Membros seja de molde a permitir que os estabilizadores automáticos actuem livremente.

5.2. A perspectiva cada vez mais desfavorável da economia mundial levou o Comité a temer pelo facto de as taxas de juro não terem sido reduzidas pelo BCE, contrariando a ameaça potencial de uma viragem recessiva na UE. O Comité congratula-se com a recente decisão do BCE de reduzir as taxas de juro em 0,25 pontos percentuais. Dada a incerteza da actual evolução económica, o Comité espera que o BCE mantenha uma certa flexibilidade na fixação das taxas de juro se a conjuntura económica continuar a deteriorar-se.

5.3. Dois aspectos do funcionamento do BCE são fonte de alguma preocupação para o Comité.

5.4. Em primeiro lugar, e num plano interpretativo, a explicação que o banco tem dado para as suas decisões em matéria de taxas de juro continua a referir a necessidade primordial de manter a estabilidade dos preços, recorrendo a um acompanhamento permanente das tendências inflacionistas. Os elementos de facto já mencionados no presente parecer dão a inflação subjacente, na «Eurolândia», com um valor de 2,1 % em 2000 (1,3 % excluindo os preços da energia). O Comité receia que as expectativas inflacionistas do Banco tenham sido exageradas.

5.5. Em segundo lugar, continua a haver um aspecto crítico nas disposições regulamentares do BCE. A fixação da manutenção da estabilidade dos preços como objectivo primordial do Banco não é, em si, matéria de controvérsia, mas o Comité considera que o Banco, ao determinar a sua atitude para com as variáveis monetárias, particularmente as taxas de juro, deve alargar as suas vistas das perspectivas económicas e do equilíbrio dos interesses monetários.

5.6. Em 2000, continuou a consolidação da posição fiscal dos Estados-Membros, mas tal continuação foi um efeito do

crescimento rápido e da queda do desemprego sobre as receitas e despesas fiscais. Corrigidos de variações cíclicas, os saldos dos sectores públicos mantiveram-se, em média, inalterados. A continuação das melhoras das finanças públicas projectada nos programas de estabilidade e convergência está condicionada à continuidade de um crescimento relativamente rápido da actividade económica. Este leve abrandamento da tendência fiscal prevista para este ano talvez acabe, por razões fortuitas, por vir a talhe de foice, atendendo à provável desaceleração da actividade económica. Não deve, contudo, ser prolongado, porque, no caso de a tendência recessiva se agravar, alguns Estados-Membros poderiam ficar à beira de uma situação de défice excessivo. A concretizar-se tal tendência recessiva, os défices reais (não corrigidos de variações cíclicas) expandir-se-iam acompanhados por uma diminuição das receitas fiscais e um aumento das despesas com os subsídios da segurança social para contrabalançar a recessão (isto é, funcionando como um estabilizador automático).

5.7. Durante o ano transacto, a Comissão e o Conselho avaliaram criticamente a orientação fiscal de cada Estado-Membro. É uma componente necessária do acompanhamento da disciplina das condições de estabilidade e crescimento. Não obstante, o CES está em crer que se poderia, à luz da experiência recente, sujeitar a uma revisão a fundamentação da apreciação da eventual injustificável pró-ciclicidade dessas políticas, dando a tais avaliações um contexto mais vasto.

5.8. O Comité verifica com satisfação que, em 2001, como em 2000, se esperava e se espera que os aumentos salariais nominais se mantenham consentâneos com a estabilidade dos preços e a criação de emprego e continuem alinhados com a evolução da produtividade, apoiando, desse modo, a política macroeconómica geral.

5.9. Se, para a zona do euro, é necessário assegurar que os aumentos salariais globais não excedam o crescimento da produtividade⁽²⁾, tal já não se aplica aos países individualmente. Os aumentos salariais médios podem exceder o crescimento médio da produtividade em zonas cujos níveis de rendimento se situam abaixo da média contanto que o crescimento salarial não exceda o crescimento da produtividade em indústrias sujeitas à concorrência internacional. Mais importante no entanto, aumentos salariais acima das alterações de produtividade podem contribuir de forma relevante para o ajustamento entre países numa união monetária. Assim, um país com baixo crescimento e elevado desemprego pode aplicar aumentos salariais abaixo da produtividade para repor a competitividade, ao passo que um país com elevado crescimento e baixo desemprego pode proceder a um ajustamento reduzindo a competitividade, em parte, através de aumentos salariais superiores à taxa de crescimento da produtividade. Numa união monetária, para um país não competitivo o ajustamento será facilitado pelo facto de países mais competitivos perderem algumas das suas vantagens em termos de custos decorrentes de taxas diferenciadas de inflação interna.

⁽¹⁾ Parecer sobre a coordenação das políticas económicas como consequência da UEM, JO C 139 de 11.5.2001.

⁽²⁾ OGPE 2001, p. 11.

5.10. De um modo geral, os aumentos globais de salários e de preços na zona do euro não devem nem têm que ser, evidentemente, inflacionistas.

6. A política económica de médio prazo

6.1. A política monetária de curto prazo, determinada pelo BCE, e a política fiscal, enquadrada nas OGPE, modificadas pelas condições económicas externas, são as influências fulcrais, dentro da alçada das instituições oficiais, que podem causar mudanças no ambiente macroeconómico a médio prazo. É, pois, preocupação da política económica de médio prazo tentar melhorar o potencial de crescimento da UE. Cabem aí, potencialmente, todos os aspectos da actividade económica, mas têm importância específica os seguintes:

1. reforço dos mercados de trabalho;
2. garantia de eficácia dos mercados de produtos (de bens e serviços);
3. promoção da eficiência e integração dos mercados de serviços financeiros da UE;
4. promoção da economia assente no conhecimento;
5. incentivo ao espírito empresarial;
6. reforço da sustentabilidade ambiental;
7. melhoria da qualidade e da sustentabilidade das finanças públicas;
8. acompanhamento e resposta às tendências demográficas, incluindo a preparação para o envelhecimento da população.

6.2. Reforço dos mercados de trabalho

6.2.1. Apesar dos altos níveis de desemprego que se mantêm, há indicações de penúria de trabalho em certas regiões e sectores. Ao desemprego juntam-se altos níveis de inactividade entre certos grupos da população trabalhadora, especialmente as mulheres e os idosos. Para aumentar os níveis de emprego e reduzir a carga do envelhecimento demográfico, é vital aumentar o crescimento económico. O Comité preza a decisão da Cimeira de Estocolmo⁽¹⁾ de fixar metas intercalares para o emprego para o ano de 2005 — 67 % globalmente, 57 % para as mulheres e 50 % para a faixa etária dos 55 aos 64.

6.2.2. É necessário reformar os actuais sistemas fiscais e contributivos, a fim de garantir sistemas de segurança social eficazes para as gerações actuais e futuras e incentivar o

aumento do emprego. O Comité debruçou-se já sobre estas matérias a propósito da Estratégia Europeia de Emprego⁽²⁾ e das políticas de emprego dos Estados-Membros⁽³⁾, tendo alvitrado que os sistemas fiscais e contributivos carecem de reforma, para incentivar os mais mal pagos, os idosos e as mulheres a procurarem emprego e para inserir no mercado de trabalho os grupos mais vulneráveis.

6.2.3. Em anterior parecer⁽⁴⁾, o Comité salientara os problemas que surgem ao tentar aumentar o emprego dos trabalhadores idosos. É particularmente importante mudar atitudes, e a política ter uma dimensão prospectiva, associando todos os trabalhadores, com medidas de incentivo à aprendizagem ao longo da vida e à adaptabilidade e incentivos aos empregadores para proporem regimes laborais flexíveis, incluindo medidas para melhorar a saúde e a segurança de todos os empregados no local de trabalho.

6.2.4. O Comité acolhe favoravelmente as medidas de promoção da participação no mercado de trabalho, de incentivo à educação e à formação e à mobilidade do capital e do trabalho. Preocupa, porém, o Comité que seja sequer viável manter-se a lenta progressão actual em direcção a estas metas nas circunstâncias económicas potencialmente mais difíceis que se depararão à União no futuro próximo.

6.2.5. O Comité regista, especialmente, o reconhecer-se a penúria de certas qualificações-chave de que padece o mercado de trabalho. Havia a expectativa, com base numa das conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo⁽⁵⁾, de que a Comissão criasse uma *task force* de alto nível sobre mobilidade e competências, com o desafio de apresentar um plano de acção ao Conselho Económico da Primavera de 2002. O Comité lamenta que tal proposta não conste das OGPE de 2001.

6.3. Garantia de eficácia dos mercados de produtos (de bens e serviços)

6.3.1. Uma das políticas de longa data da UE determinantes para aumentar a eficiência é a realização plena do mercado interno. O não se ter ela consumado ainda deve-se ao carácter ambicioso do objectivo, à expansão que o seu âmbito sofreu com o tempo e a certa relutância da parte dos governos nacionais em abraçar o projecto sem reservas. Mantêm-se

⁽¹⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo de 24 de Março de 2001, ponto 9.

⁽²⁾ Revisão intercalar dos três processos que presidem à Estratégia Europeia de Emprego, JO C 139 de 11.5.2001.

⁽³⁾ Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2001, JO C 14 de 16.1.2001.

⁽⁴⁾ JO C 14 de 16.1.2001.

⁽⁵⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo de 24 de Março de 2001, ponto 15.

problemas específicos no domínio da liberalização das redes (de telecomunicações, energia), dos transportes, dos serviços financeiros, dos contratos públicos, do estabelecimento de uma patente comunitária, da concorrência e das ajudas estatais. Desde Lisboa, tem havido, de modo geral, poucos progressos em todos estes campos; porém, apenas as políticas mais importantes se poderão considerar aqui.

6.3.2. As telecomunicações ocupam um lugar central na emergente economia do conhecimento, sendo a liberalização necessária para que os preços baixem e para incentivar o investimento e a inovação. A Comissão vê no bom prosseguimento das medidas de liberalização constantes da proposta de «mercado único das comunicações» um factor essencial para o estabelecimento de uma economia assente no conhecimento. Não pode, infelizmente, deixar de considerar-se preocupante o Conselho⁽¹⁾ não ter sido capaz de corresponder ao apelo da Cimeira de Estocolmo para que o pacote das telecomunicações fosse adoptado ainda este ano, o mais cedo possível, de modo a proporcionar ao sector igualdade de condições de concorrência em toda a União. O Comité lamenta a lentidão dos avanços nestes sectores, particularmente considerando a respectiva interdependência com o desenvolvimento da economia assente no conhecimento a que o Conselho Europeu se comprometeu.

6.3.3. Apoia também vivamente o apelo lançado aos Estados-Membros para que diminuam os défices na transposição de medidas para a realização do mercado interno e reduzam a incidência das ajudas estatais, sempre que tal contribua para aumentar a concorrência leal no mercado único.

6.4. *Promoção da eficiência e integração dos mercados de serviços financeiros da UE*

6.4.1. O estabelecimento de um mercado financeiro europeu é outra peça essencial para melhorar a competitividade. Além de constituírem, em si mesmos, um importante sector económico, os mercados financeiros, se forem eficientes, são vitais para incentivar o investimento, fornecendo, ainda, a integração dos mercados financeiros um importante meio de ajustamento no âmbito de uma união monetária. A detenção de activos e a concessão de empréstimos além-fronteiras representam um importante mecanismo de estabilização dos rendimentos na sequência de choques. Neste aspecto, uma vez mais, não se pode dizer que o empenhamento prático dos Estados-Membros em fazer reformas tenha sido veemente. O acordo de compromisso a que se chegou quanto às propostas Lamfalussy em Estocolmo poderá tornar a regulamentação dos serviços financeiros mais laboriosa.

6.5. *Promoção da economia assente no conhecimento*

6.5.1. O incentivo e o desenvolvimento de uma sociedade e de uma economia assentes no conhecimento constitui actualmente um processo crucial. São elementos importantes para a sua realização: a dimensão e a eficácia da I&D, o uso de novas tecnologias, particularmente a Internet, e a educação e formação da força de trabalho para a utilização das novas tecnologias. O Comité referiu já algumas das matérias com que tem que ver a economia do conhecimento no seu relatório sobre o Conselho Europeu de Lisboa⁽²⁾, muito particularmente as respectivas incidências em matéria de emprego⁽³⁾. Estes pareceres realçavam a rapidez do desenvolvimento da sociedade do conhecimento, que tudo permeava, e, consequentemente, os seus profundos efeitos na economia e na sociedade. Por outras palavras, a utilização de novas tecnologias é uma competência básica de que todos carecem, o que se há-de reflectir na educação e formação a todos os níveis. E, ainda, em mais importância para a I&D e para a inovação, assim como para o espírito empresarial.

6.5.2. O Comité acolhe, portanto, favoravelmente as propostas que visam incentivar a I&D, reforçar o quadro legal da propriedade intelectual, executar o plano de acção e-Europe e melhorar as competências em TCI, quer de nível avançado quer elementares. O dispar desenvolvimento da patente comunitária salienta, por sua vez, o fosso que separa a retórica dos resultados práticos obtidos neste campo. A selectividade e funcionamento dos programas de investigação da UE têm também margem para melhorar.

6.5.3. O investimento, tanto público como privado, é crucial para o desenvolvimento de uma economia assente no conhecimento. Nas suas Orientações Gerais para 2000⁽⁴⁾, o Comité assinalava que o investimento tinha baixado significativamente em relação ao PIB desde o início dos anos setenta. A falta de novas iniciativas de incentivo ao investimento privado é preocupante, pois as políticas em vigor não têm sido capazes de impulsionar a taxa de investimento na UE. Continua a preocupar o Comité a necessidade de relançar o investimento público, sujeito que esteve a fortes restrições durante o processo de consolidação fiscal, pela vital contribuição que dá para o desenvolvimento da infra-estrutura e das competências que são necessárias. A secundar este argumento, o Comité apoia a recomendação da Comissão de que os Estados-Membros devem reorientar as suas despesas públicas para a acumulação do capital humano e físico.

(1) Conselho da UE, Transportes e Telecomunicações, 2340.^a reunião do Conselho, Luxemburgo, 4-5 de Abril de 2001, 587/01 (Presse 131).

(2) Parecer do CES «Emprego, reforma económica e coesão social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento», JO C 117 de 26.4.2000.

(3) Parecer do CES in JO C 14 de 16.1.2001.

(4) Parecer do CES sobre as Grandes Orientações da Política Económica para 2000 (JO C 139 de 11.5.2001).

6.6. *Incentivo ao espírito empresarial*

6.6.1. Um dos elementos de que a Europa carece para ter uma economia verdadeiramente dinâmica é um nível suficiente de actividade empresarial. Houve um certo surto de actividade durante a explosão dos «ponto.com» em 1999 e 2000 — que, entretanto, murchou. É indicativo do pouco que se tem avançado neste domínio que a Comissão não tenha produzido um verdadeiro relatório sobre a redução dos custos de arranque de empresas. A oferta de capital de risco é vital para atear a actividade empresarial, sendo este outro domínio em que é essencial o desenvolvimento de um mercado financeiro único. O enquadramento regulamentar da maioria dos países europeus também é problemático para o dinamismo da economia da UE, ainda que haja pequenos sinais de mudança, como o desenvolvimento da *Societas Europaea*, frequentemente conhecida por Estatuto da Sociedade Europeia.

6.7. *Reforço da sustentabilidade ambiental*

6.7.1. O Comité reconhece que a sustentabilidade é uma questão horizontal que deveria incorporar as políticas comunitárias em geral, o que, no entanto, é assunto a ser tratado em parecer separado. No presente parecer são mencionados apenas os aspectos ambientais. O Comité acolhe com apreço a proposta de que os Estados-Membros devem introduzir e reforçar uma estratégia assente no mercado para as questões do foro ambiental. Os aumentos constantes do custo dos combustíveis devem ser incorporados nos preços para se proceder aos necessários ajustamentos na utilização. As diferentes reacções às alterações nos preços dos combustíveis evidenciam o problema provocado pela falta de acordo quanto a um quadro tributário para a energia ao nível comunitário. Sabendo-se que o aumento dos preços da energia tem implicações sociais muito graves para alguns sectores da população, conviria que os Estados-Membros analisassem o âmbito de uma compensação especificamente orientada sem infringir as restrições impostas pelas restantes políticas da UE.

6.8. *Melhoria da qualidade e da sustentabilidade das finanças públicas*

6.8.1. Discutem-se brevemente, no ponto 5.6, as características de curto prazo da administração das finanças do sector público. O Comité reconhece que as regras desenvolvidas como parte integrante do novo enquadramento trouxeram uma útil disciplina aos Estados-Membros da União.

6.8.2. Há, contudo, dois aspectos de política relacionados com a administração das finanças do sector público que merecem ser mais bem desbastados.

6.8.2.1. Em primeiro lugar, a administração a mais longo prazo das finanças do sector público tem de contemplar explicitamente as consequências orçamentais prováveis da

mudança demográfica. Isto terá repercussões em aspectos de planeamento das pensões, dos cuidados de saúde e dos serviços à comunidade. O Comité recomenda o respectivo tratamento como problema específico, a enfrentar com maior urgência.

6.8.2.2. Em segundo lugar, as OGPE subscrevem o esforço de redução do nível de endividamento do sector público dos Estados-Membros. Isto, sem deixar de reconhecer as vantagens de reembolsos da dívida mais baixos. Há, porventura, agora necessidade de pensar em afinar as regras. Algum do endividamento do sector público resulta de acções que contribuem directamente para o crescimento económico, sendo, logicamente, comparável a decisões de investimento tomadas por empresas privadas. Outros empréstimos suprirão, simplesmente, o que pudera ser tributação. O Comité sugere que as políticas de administração da dívida do sector público sejam revistas, autorizando uma maneira de proceder mais flexível.

6.9. *Acompanhamento e resposta às tendências demográficas, incluindo a preparação para o envelhecimento da população*

6.9.1. A União Europeia confronta-se com o envelhecimento demográfico decorrente do aumento da longevidade e da diminuição da taxa de natalidade. Qualquer tipo de abordagem ao problema do envelhecimento da população tem de visar estes dois elementos, bem como considerar as implicações das políticas de imigração. O envelhecimento demográfico sobrecarrega as finanças públicas devido ao aumento das despesas com as pensões e também ao recurso acrescido aos serviços de saúde e de assistência social, afectando, desse modo, a fiscalidade.

6.9.2. Há basicamente três tipos de preparativos que se podem fazer para o envelhecimento da população: primeiro, procurar assegurar uma taxa de emprego elevada na Europa, segundo, reformar os regimes de pensões, e, terceiro, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. A questão das taxas de emprego já foi matéria do ponto 6.2 deste relatório, pelo que não é necessário tecer mais considerações a seu respeito neste ponto. A reforma dos regimes de pensões tem sido incaracterística, tendo o Comité plena consciência dos problemas e subscrevendo a necessidade de se estabelecerem consensos entre os parceiros sociais para as reformas, desde que não sirvam para atrasar o processo. Atrasar só agrava o problema e dificulta a sua resolução.

6.9.3. O Comité regista com preocupação a tendência para se limitarem os direitos a pensões do regime estatal, que é, para muitas pessoas, a principal fonte de rendimento após a reforma. Se não se reformarem os regimes de pensões, a dificuldade em garantir a sustentabilidade das finanças públicas, já assinalada no ponto 4.3, multiplicar-se-á. O Comité reconhece que para se obterem soluções válidas poderá ser necessário intervir no âmbito dos regimes de pensões de reforma profissionais e privadas, bem como das pensões estatais.

7. Conclusão

7.1. O Comité acolhe favoravelmente as novas Orientações Gerais de Política Económica para 2001 e as linhas gerais da estratégia para tornar a União no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento. Esta aspiração tem de ser convertida em resultados reais.

7.2. A apreciação que a Comissão faz da economia, com um ligeiro abrandamento da taxa de crescimento económico, é, para o Comité, demasiado optimista. Pode ser necessária acção rápida para compensar uma eventual piora repentina do contexto económico externo e do respectivo impacto na UE. Dada esta alteração no equilíbrio dos riscos, é importante que o BCE mantenha uma certa flexibilidade na fixação das taxas de juro, um dos elementos flexíveis no equilíbrio das políticas na UE.

7.3. Preocupa igualmente o Comité que a retórica usada pelo Conselho em matéria de reforma estrutural e de desenvolvimento da economia assente no conhecimento tenha correspondência em acções políticas à altura. Assim, a lentidão e limitação das reformas acordadas em domínios como as telecomunicações, a patente comunitária e os serviços financeiros

são motivo de preocupação quanto à capacidade da União de alcançar as suas ambiciosas metas.

7.4. Estes problemas de passar das palavras aos actos existem igualmente ao nível nacional, onde são muito incaracterísticos os avanços feitos em matéria fiscal, de segurança social e de reforma dos regimes de pensões.

7.5. Apoiando o Comité embora o objectivo de conseguir sustentabilidade para as finanças públicas, tal não se pode fazer a expensas do investimento público, essencial para a infra-estrutura e para o capital humano necessários a uma sociedade assente no conhecimento. É também essencial que as empresas, bem como os governos, continuem a investir na educação e na formação da mão-de-obra, o que a União Europeia e as políticas nacionais deveriam encorajar.

7.6. Sem um processo mais dinâmico de execução das políticas das OGPE para 2001, corre-se o risco de não alcançar o objectivo global de vir a ser a economia assente no conhecimento mais dinâmica. Isso afectaria, por seu turno, a possibilidade de avançar em direcção às metas de emprego e a capacidade de lidar com os desafios demográficos que se delineiam.

7.7. O Comité solicita, assim, uma aplicação rápida e eficaz das OGPE de 2001.

Bruxelas, 31 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS