

# Jornal Oficial

## das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 241

45.º ano

7 de Outubro de 2002

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>	
	<b>Comité Económico e Social</b>	
	<b>392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002</b>	
2002/C 241/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos» (COM(2001) 398 final) .....	1
2002/C 241/02	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que aprova um programa de acção no domínio aduaneiro na Comunidade ( <i>Alfândega 2007</i> )» (COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD)) .....	8
2002/C 241/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Necessidades em matéria de investigação para um fornecimento seguro e fiável de energia» .....	13

Preço: 30,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice ( <i>continuação</i> )	Página
2002/C 241/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>— a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para a criação do céu único europeu», (COM(2001) 123 final — 2001/0060 (COD))</li> <li>— a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu»,</li> <li>— a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu», e</li> <li>— a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo» (COM(2001) 564 final — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD)) .....</li> </ul>	24
2002/C 241/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos» (COM(2001) 784 final — 2001/0305 (COD)) .....	29
2002/C 241/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança das aeronaves de países terceiros que utilizem aeroportos comunitários» (COM(2002) 8 final — 2002/0014 (COD)) .....	33
2002/C 241/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transportes de mercadorias» (COM(2002) 54 final — 2002/0038 (COD)) .....	37
2002/C 241/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa ao controlo das fontes radioactivas seladas de actividade elevada» (COM(2002) 130 final) .....	46
2002/C 241/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de determinados produtos químicos perigosos» (COM(2001) 803 final — 2002/0026 (ACC)) .....	50
2002/C 241/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 2081/92 relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios» (COM(2002) 139 final — 2002/0066 (CNS)) .....	57

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2002/C 241/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à transferência transfronteiras de organismos geneticamente modificados» (COM(2002) 85 final — 2002/0046 (COD))	62
2002/C 241/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 69/208/CEE relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras» (COM(2002) 232 final — 2002/0105 (CNS))	64
2002/C 241/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento»	66
2002/C 241/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A tributação directa das empresas»	75
2002/C 241/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adopção de um programa comunitário destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (programa <i>Fiscalis 2007</i> )» (COM(2002) 10 final — 2002/0015 (COD))	81
2002/C 241/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que respeita ao regime especial das agências de viagens» (COM(2002) 64 final — 2002/0041 (CNS))	83
2002/C 241/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A integração das pessoas com deficiência na sociedade»	89
2002/C 241/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 253/2000/CE que cria a segunda fase do programa de acção comunitário em matéria de educação « <i>Sócrates</i> »» (COM(2002) 193 final — 2002/0101 (COD))	97
2002/C 241/19	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Adaptação às transformações do trabalho e da sociedade: uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança 2002-2006» (COM(2002) 118 final)	100
2002/C 241/20	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 sobre o painel de avaliação relativo à execução da agenda de política social» (COM(2002) 89 final)	104

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2002/C 241/21	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de directiva do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar» (COM(2002) 225 final — 1999/0258 (CNS)) .....	108
2002/C 241/22	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Roménia na via da adesão» .....	110
2002/C 241/23	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os serviços de interesse geral» .....	119
2002/C 241/24	<p>Parecer do Comité Económico e Social sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— a «Proposta de regulamento do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados de acordo com o procedimento de parecer favorável»,</li> <li>— a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Parlamento Europeu e do Conselho adoptados de acordo com o procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado»,</li> <li>— a «Proposta de regulamento do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados de acordo com o procedimento de consulta (maioria qualificada)», e</li> <li>— a «Proposta de regulamento do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados de acordo com o procedimento de consulta (unanimidade)»,</li> </ul> <p>(COM(2001) 789 final — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2001/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS)) .....</p>	128
2002/C 241/25	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde sobre a revisão do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho» (COM(2001) 745 final) .....	130
2002/C 241/26	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Recomendação do Conselho sobre a aplicação da legislação relativa à saúde e à segurança no local de trabalho aos trabalhadores independentes» (COM(2002) 166 final — 2002/0079 (CNS)) .....	139
2002/C 241/27	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Projecto de regulamento da Comissão relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego» .....	143

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2002/C 241/28	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 1254/96/CE que estabelece um conjunto de orientações relativo às redes transeuropeias de energia» (COM(2001) 775 final — 2001/0311 (COD)) .....	146
2002/C 241/29	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia» .....	151
2002/C 241/30	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de Decisão do Conselho relativa às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades na execução do programa-quadro 2002-2006 da Comunidade Europeia da Energia Atómica ( <i>Euratom</i> )» (COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS)) .....	160
2002/C 241/31	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais» (COM(2002) 17 final — 2002/0021 (COD)) .....	162
2002/C 241/32	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco — A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» (COM(2001) 370 final) .....	168
2002/C 241/33	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Eslovénia na via da adesão» .....	175
2002/C 241/34	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 Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2002» (COM(2002) 171 final) .....	180

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

### Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos»

(COM(2001) 398 final)

(2002/C 241/01)

Em 11 de Julho de 2001, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção do Mercado Interno, Produção e Consumo emitiu parecer em 26 de Junho de 2002, sendo relator D. Retureau.

Na 392.<sup>a</sup> reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou por 114 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

#### 1. Em direcção a um direito da globalização?

1.1. O direito do comércio internacional situa-se no contexto da globalização do comércio de bens e serviços e tem como objecto regular as relações entre as partes de operações comerciais ou financeiras internacionais ou prestações transfronteiriças de serviços. Os contratos comerciais relevam deste direito e eventualmente de convenções específicas pertinentes quando comportam um ou mais elementos de extraneidade. Por exemplo, a Convenção de Roma de 1980 <sup>(1)</sup> sobre a lei aplicável às obrigações contratuais e que unifica as normas de conflito de leis aplica-se em todos os Estados-Membros da União Europeia.

1.2. Este direito, ainda incompleto, resulta de iniciativas interestaduais, como no quadro das Nações Unidas para o direito comercial internacional (CNUDCI), e de iniciativas privadas, conduzidas por profissionais do comércio ou do direito ou pelas universidades e outros especialistas, que propõem análises e soluções doutrinárias ou regras e princípios não obrigatórios de conduta.

1.3. O direito comercial internacional foi objecto de trabalhos de investigação intensivos, em particular do Instituto

Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT, Roma) e, a nível europeu, de uma comissão do direito europeu dos contratos que produziu nas duas últimas décadas um conjunto de princípios e disposições visando unificar os princípios e práticas do direito dos países comunitários, especialmente o direito «continental» e a *common law* anglo-saxónica. Por outro lado, o Parlamento confiou a uma comissão de peritos (alguns dos quais pertencem às duas comissões) a elaboração de um estudo comparativo dos direitos nacionais no sentido de se extraírem princípios comuns do direito dos contratos na Europa.

1.4. Os princípios orientadores elaborados por estas comissões de juristas ou por organizações profissionais são de aplicação voluntária pelas partes. Aqueles princípios são elementos de uma espécie de *lex mercatoria* supletiva, que pode ser útil às partes e aos juizes. No entanto, põe-se na Europa o problema do reconhecimento pelo juiz nacional destes «códigos» privados na interpretação das cláusulas contratuais, ou quando deve clarificar a vontade das partes ou decidir um litígio, ao passo que noutras sedes o direito não estatal pode ser levado em conta, como no quadro da Convenção do México (CIDIP).

1.5. Há uma certa contradição entre o princípio da liberdade contratual e de escolha do direito aplicável pelas partes e o direito territorial de referência do juiz, que incentiva o

<sup>(1)</sup> JO C 27 de 26.1.1998.

recurso a árbitros privados em caso de conflito, dado que os árbitros se pronunciam sobre o direito, embora a aplicação coerciva de decisões arbitrais implique o recurso a um juiz nacional que em relação a elas assume, de certo modo, o *exequatur*; em outros casos, na prática muito raros, o juiz nacional pode ainda exercer uma competência de controlo das decisões arbitrais, comparável à cassação, havendo ainda aqui contradição. Uma solução poderia ser a de permitir aos juízes nacionais utilizar um corpo europeu unificado de princípios e regras, se fosse essa a vontade das partes, para interpretar as cláusulas contratuais, ou a título supletivo para se pronunciar sobre as questões obscuras ou não previstas pelas partes.

1.6. Convém sublinhar que existem neste domínio convenções internacionais importantes, impulsionadas pelos trabalhos do UNIDROIT e concebidas nomeadamente sob a égide da CNUDCI.

1.7. A Convenção de Viena de 1980 sobre o comércio internacional de mercadorias, ratificada por grande número de Estados, entre eles todos os Estados-Membros com excepção do Reino Unido, de Portugal e da Irlanda, é uma referência muito completa, de natureza supletiva, que pode afastar os direitos nacionais se as partes a escolherem para regular as suas relações. É amplamente utilizada no comércio global de mercadorias.

1.8. Contudo, nesta Convenção, a formação do contrato não abrange a fase pré-contratual, e os Estados que a ratifiquem podem não se vincular a certas partes da Convenção (formação do contrato, efeitos do contrato). O núcleo da Convenção é formado pelas obrigações recíprocas das partes, obrigatoriamente profissionais, o que lhe limita o alcance. Assim, e nomeadamente, os contratos de consumo não estão abrangidos.

1.9. A venda de mercadorias é um dos contratos essenciais do comércio internacional; contudo, ela é acompanhada, em geral, por um ou vários contratos de transporte, efectuando-se a maioria dos transportes por via marítima, e de contratos de seguro das mercadorias etc.

1.10. Os serviços, nomeadamente financeiros, os investimentos e os seguros não foram objecto de convenções ratificadas e em vigor das Nações Unidas, a despeito de iniciativas da CNUDCI, existindo neste domínio uma *soft law*. Sobre estas questões a OMC produz regras e do seu órgão de resolução de diferendos promana jurisprudência, o que aliás, tem como destinatários os Estados e não directamente as pessoas privadas.

1.11. As licenças, as transferências de tecnologia, constantes de determinados contratos internacionais, relevam essencialmente das convenções da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) sobre a propriedade intelectual e dos acordos sobre os direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio internacional (ADPIC/TRIPS) da OMC.

1.12. Um código de comércio internacional, de aplicação universal, que transcenda os sistemas jurídicos e as culturas, é ainda um mito. Vê-se, aliás, que há um longo caminho a percorrer no exame das reduzidas taxas de ratificação das convenções internacionais sobre pontos de direito material dos contratos, citados no Anexo II, da Comunicação.

1.12.1. Mas é inegável que os operadores internacionais sentem a necessidade de um quadro universal utilizável, estável, previsível, que favoreça a segurança e a lealdade das operações bem como o acatamento das disposições e princípios pertinentes da ordem pública internacional inscritos nas grandes convenções internacionais e no direito consuetudinário (princípios gerais do direito: garantias processuais, lealdade nos contratos, respeito dos direitos humanos e das normas fundamentais do trabalho). Um tal *jus commune* seria certamente coerente com a internacionalização dos negócios e dos contratos a eles relativos.

1.13. Conseguir uma harmonização a certos níveis regionais ou sub-regionais pode parecer mais fácil, como alternativa ou etapa para um direito económico da globalização, que não dispõe de poder legislativo soberano ou de juiz comparável aos dos Estados, embora a existência da OMC e do seu órgão de regulação de conflitos, bem como a existência de um mecanismo internacional de arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (CCI) tendam a colmatar esta lacuna.

1.14. Observa o Comité que a Comunicação não suscita a questão do direito dos contratos nos países candidatos e das eventuais incompatibilidades. Conviria evocar a situação jurídica nos países candidatos no livro verde (ou branco) em preparação pela Comissão.

## 2. Harmonização do direito dos contratos na Europa

### 2.1. Observações na generalidade

2.1.1. A harmonização do direito dos contratos na Comunidade Europeia é ainda mais desejável dada a existência do Mercado Único. Desde há cerca de vinte anos, eminentes

juristas têm sido incumbidos de elaborar um direito europeu dos contratos que concilie os direitos «continentais» com o que se costuma designar por *common law* inglesa mas que conviria antes designar — tendo em conta a aplicabilidade directa do direito comunitário, das reformas e das recentes *statute laws*, nomeadamente sobre o processo civil e os direitos do Homem — o direito da Inglaterra e do País de Gales ou, para simplificar, o direito inglês. Há algumas diferenças na Irlanda do Norte e, sobretudo, na Escócia que dispõe de um direito e de um sistema jurídico distintos (subordinados, contudo, aos juízes da Câmara dos Lordes) e de um Parlamento autónomo com algumas competências legislativas. A Irlanda dispõe igualmente de um sistema de *common law* próprio, que se exerce no quadro de uma Constituição.

2.1.2. À semelhança dos Estados Unidos da América, onde existe um Código de Comércio Uniforme (UCC) que pode servir de referência às partes e aos juízes, mas onde cada Estado dispõe de um direito distinto, há também no Reino Unido uma certa diferenciação num mesmo país. A unidade do direito não é vista como uma necessidade absoluta para um mercado unificado nestes dois casos; o mesmo sucede no Mercado Único, mas sem código uniforme, cujo papel poderia ser desempenhado no futuro por legislação comunitária resultante dos trabalhos da Comissão, apoiados pelos da comissão para o direito europeu dos contratos e de outras comissões que trabalham neste tema no que respeita aos contratos transfronteiras celebrados no espaço económico regido pelo direito comunitário.

2.1.3. Com uma moeda única na maioria dos países e o seu Mercado Único, o espaço económico comunitário constitui um terreno favorável à criação de um direito dos contratos uniforme, mas a Comissão interroga-se — e interroga-nos — sobre a viabilidade e a pertinência de uma iniciativa europeia sobre este ramo essencial do direito comercial internacional, que seria aliás necessário eventualmente alargar, para ser coerentes, a um direito europeu das obrigações contratuais (com elementos eventuais de responsabilidade civil e penal, para além da responsabilidade contratual, em certas circunstâncias de incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato, ou de cláusulas contrárias à ordem pública).

2.1.4. Atenta a situação nos diversos países em causa, entre eles os países candidatos, conviria incentivar a Comissão a criar um direito unitário, aplicável a todos os tipos de contratos e a todos os contratantes, incluindo os consumidores finais. Um direito europeu dos contratos justificar-se-ia, pois, plenamente nos contratos transfronteiras.

2.1.5. Conviria, ao mesmo tempo, procurar, prioritariamente, completar o direito universal e o direito europeu existentes, utilizados como fundamentos do exercício, e ter em conta as práticas e os contratos-tipo amplamente utilizados pelas partes nos contratos internacionais, na medida em que o comércio intra-europeu e o comércio extra-europeu dependem muito de regras e princípios contratuais comuns, já que muitas empresas operam nestas duas esferas.

## 2.2. Elementos pré-existentes de um direito europeu dos contratos

2.2.1. Há que sublinhar a existência de um já importante acervo comunitário no domínio do direito privado, que vai no sentido da harmonização das regras nacionais sobre contratos, de forma directa ou indirecta, conforme os casos. A este acervo se refere o Anexo I da Comunicação, dando o Anexo II uma visão estruturada do acervo e dos actos internacionais com força obrigatória em matéria de contratos.

2.2.1.1. Poder-se-ia perguntar se a Comunidade dispõe de competências para elaborar um direito europeu dos contratos (a expressão entende-se no sentido amplo do direito do consumo e do direito dos contratos comerciais, bem como do direito das obrigações e da responsabilidade dele decorrente). Mas as suas obrigações em matéria de defesa dos consumidores e as suas competências para a realização do Mercado Único proporcionam-lhe indubitavelmente uma base sólida para propor iniciativas no domínio dos contratos transfronteiras.

2.2.2. O direito europeu do consumo está particularmente desenvolvido no que toca a contratos sobre bens e serviços, numa perspectiva ampla, indo muitas vezes desde a oferta até à responsabilidade civil contratual. A obrigação de informação imposta ao vendedor (rotulagem, informação) e a responsabilidade pelos produtos são precisas, detalhadas, enquanto a protecção dos consumidores é já objecto de um importante corpus jurídico, embora ainda incompleto em certos domínios (por exemplo, crédito ao consumo, crédito imobiliário).

2.2.3. As relações contratuais entre profissionais estão previstas em diversos direitos nacionais e no direito europeu, em algumas circunstâncias específicas, sob a perspectiva da protecção da parte mais débil ou economicamente dependente da parte que predispõe as cláusulas contratuais. Trata-se assim, como no direito do consumo, de assegurar uma maior protecção à parte considerada mais vulnerável para restabelecer entre as partes a igualdade indispensável ao exercício da liberdade contratual, princípio universal do direito dos contratos nas economias liberais.

### 2.3. Problemas de redacção legislativa

2.3.1. Estes problemas são recorrentes, tanto a nível comunitário quanto nacional. Os textos jurídicos podem resultar de consensos políticos, a sua estrutura inicial pode ser abalada por sucessivas alterações e a sua formulação nem sempre ser clara e precisa.

2.3.2. A nível europeu, a natureza das directivas, que fixam os objectivos a atingir, deixa amplo espaço às noções e conceitos jurídicos nacionais, que por vezes têm, nos diversos sistemas jurídicos, conteúdos diferentes. Os textos são traduzidos de e para diversas línguas, cada uma portadora da sua cultura jurídica, os compromissos favorecendo por vezes as expressões vagas interpretáveis segundo uma geometria variável nos direitos internos, o que pode contrariar a harmonização procurada.

2.3.3. O carácter sectorial da maior parte dos textos comunitários pode eventualmente prejudicar a harmonia do direito interno de cada país, se as modificações introduzidas pela transposição conduzem a uma sobreposição de normas sectoriais mal coordenadas num ramo do direito. A redacção do direito interno pode também encontrar problemas idênticos aos do direito comunitário (alterações, compromissos, fórmulas vagas abandonadas à sagacidade dos leitores e à interpretação ou à apreciação do juiz).

2.3.4. Assim, o ónus da procura da indispensável coerência é deixado aos comentários doutrinários, à exposição pedagógica de professores universitários ou às recolhas de princípios «orientadores» como os elaborados pelo UNIDROIT ou outras comissões e, sobretudo, na prática, à jurisprudência, que pode eventualmente inspirar-se nos trabalhos doutrinários.

2.3.5. A partir de um certo grau de acumulação de normas, seria desejável que as comissões incumbidas das leis nas instituições parlamentares se interrogassem sobre a coerência de um ramo ou de uma matéria, nomeadamente para fins de agrupamento e de codificação ou de simplificação, de harmonização das normas de origem internacional, europeia e nacional, e façam um esforço de clareza de redacção, a fim de tornar o direito realmente acessível aos cidadãos, em observância da regra «nemo censitur ...» (a ignorância da lei não justifica a falta do seu cumprimento) que é hoje, face à multiplicidade

de textos, uma verdadeira ficção jurídica. Todos os anos dezenas de milhar de páginas são publicadas nos vários jornais oficiais. Os textos publicados podem também ser constituídos por numerosas alterações a textos anteriores, dos quais seria talvez melhor elaborar uma nova versão consolidada, permitindo assim uma compreensão mais imediata do novo direito aplicável. Já por diversas vezes o Comité reclamou a simplificação dos textos no interesse dos utilizadores do direito <sup>(1)</sup>.

2.3.6. Recomendações ou informação recíprocas sobre boas práticas poderiam contribuir também para uma melhor redacção dos textos jurídicos.

2.3.7. Em matéria de direito dos contratos, a responsabilidade da clareza ou obscuridade da redacção das cláusulas dos contratos cabe às partes, quanto mais não seja para as cláusulas não imperativas, e pelo menos a uma das partes nos contratos de adesão. A directiva sobre cláusulas abusivas <sup>(2)</sup> pôs termo a práticas criticáveis, em especial nos contratos de adesão. Estes últimos são infelizmente redigidos em termos dificilmente compreensíveis para a outra parte, ou com certas cláusulas importantes em caracteres minúsculos, o que exige regras sobre a forma e a substância específicas para proteger a parte mais fraca.

### 2.4. Convergências e divergências nos instrumentos e entre as instituições

Estas considerações oferecem vias de reflexão e de acção complementares para tentar superar determinadas dificuldades jurídicas. Deveriam dar lugar a um tratamento mais consistente, por ocasião, por exemplo, da publicação de um livro branco ou de um livre verde pela Comissão ou de uma proposta legislativa ulterior.

#### a) Unificação

- Tratados (cláusulas unificadoras: domínios da competência comunitária);
- regulamentos;
- decisões;
- Tribunal de Justiça (acórdãos e resposta às questões prejudiciais);
- contratos e cláusulas-tipo.

<sup>(1)</sup> JO C 48 de 21.2.2002; JO C 125 de 27.5.2002; CES 634/2002 fin.

<sup>(2)</sup> JO C 116 de 20.4.2001.

## b) Harmonização

- Tratados (cláusulas de harmonização: domínios de competências partilhadas e pilares ou domínios principalmente inter-governamentais ou nacionais);
- Directivas que afectam directa ou indirectamente o direito dos contratos (por exemplo, directivas sobre a responsabilidade pelos produtos defeituosos ou as cláusulas abusivas nos contratos);
- Recomendações, resoluções;
- Importação para o direito interno de conceitos jurídicos externos (transferências horizontais), com riscos de transferência incompleta ou de noções mal compreendidas, apostas e não verdadeiramente integradas no direito nacional;
- Convenções internacionais (transferências verticais);
- Propostas de uniformização internacional ou regional: UNIDROIT, Comissão sobre o direito europeu dos contratos, que fixem regras coerentes de referência às partes e aos juízes e árbitros;
- Jurisprudência dos tribunais internacionais (poucas decisões respeitam ao direito privado, tratando-se essencialmente de direito interestatal) e jurisprudência dos tribunais europeus (TPI, TJCE, CEDH);
- Doutrina, colóquios europeus de juristas, formação contínua de profissionais do direito e do comércio;
- arbitragens internacionais (lista ICC, gabinetes privados de peritos); problema do âmbito da jurisprudência arbitral e de acesso ao seu conhecimento, na ausência de publicação (pode também permanecer confidencial se tal for a vontade das partes) e de tratamento pela doutrina;
- *Soft law* (jurisprudência dos órgãos de controlo das organizações internacionais, guias, recolhas de princípios de instituições profissionais ou intergovernamentais internacionais e regionais que influenciam o conteúdo dos contratos, a resolução dos litígios ...).

## c) Diferenciação, divergências

- Tratados: competências limitadas a certos domínios específicos (concorrência, consumo ...);

- Pluralismo jurídico (histórico, cultural) e variedade dos conceitos jurídicos nacionais e dos do direito dos contratos; diferenças em matéria de direito internacional privado;
- aumento da diversidade dos actos jurídicos, especialmente em matéria de contratos (venda de bens e serviços desmaterializados via internet, assinatura electrónica, propriedade partilhada, *factoring* ...);
- formação e recrutamento de juízes, diversidade dos cursos, das experiências e das jurisdições competentes segundo os casos (tribunal penal, civil, comercial, ou mesmo administrativo em certos países em matéria de contratos públicos);
- ensino universitário: conhecimento dos outros sistemas, lugar do direito comparado e do direito internacional privado e europeu no tronco comum dos cursos; este aspecto é fundamental para favorecer a harmonização — ou dificultá-la se este ensino estiver ausente ou negligenciado;
- redacção dos textos europeus: qualidade da redacção que deve ser clara em todas as línguas, apesar da dificuldade em ter em conta o diferente sentido dos termos utilizados e das realidades que designam nos diversos sistemas jurídicos nacionais. Corre-se o risco de legislação susceptível de interpretações diferentes na sua transposição e aplicação judiciária; cabe então ao TJCE desempenhar um papel importante de interpretação e unificação, mas a sua intervenção pode ser eventualmente precedida de um período de incerteza ou insegurança jurídicas;
- redacção do direito interno, que pode afastar-se, em particular na transposição das directivas, do sentido inicial pretendido pelo legislador europeu. A transposição pode provocar uma eventual ruptura da harmonia jurídica interna do ramo do direito nacional afectado parcialmente pelo direito derivado, ou mesmo gerar um dualismo ou soluções divergentes, se o legislador nacional tiver uma visão restritiva da transposição e não tomar em conta a necessidade de equilíbrio jurídico entre as disposições internas modificadas pela transposição e as que o não são. O direito interno pode então tornar-se mais complexo, menos coerente.

2.5. O Comité exprime preocupação pela inflação contínua, mesmo exponencial, de textos e por vezes a sua inútil complexidade, preocupam os profissionais do direito, as

empresas às quais esta inflação pode trazer custos importantes, e os cidadãos, que apenas conhecem de modo incompleto o direito existente.

2.6. A adopção de medidas legislativas detalhadas no direito dos contratos, sobretudo no que respeita ao consumo e ao trabalho visa, para além das disposições de ordem pública comuns aos contratos e bastante semelhantes entre os Estados-Membros, garantir o respeito do princípio da igualdade entre as partes. Esta interpretação pode também aplicar-se a outros tipos de contratos em que uma parte está em situação de fraqueza ou de subordinação em relação à outra parte (a parte que predispõe o contrato), bem como à subcontratação, aos contratos de *franchising* ou de distribuição exclusiva, por exemplo.

2.7. O princípio da igualdade é um princípio fundamental do direito originário que serviu de base a normas antidiscriminatórias e teve uma influência notável na formação progressiva de um direito europeu dos contratos, atravessa todo o direito derivado e pode constituir justificação adicional suficiente para iniciativas legislativas comunitárias.

2.8. No que respeita ao direito europeu do consumo, a ideia de que os consumidores estão em situação subordinada em relação aos vendedores — em posição de partes mais fortes do contrato — e que devem a este título beneficiar de protecções adequadas atravessa muito justamente todos os textos comunitários.

### 3. Elementos de reflexão e recomendações

3.1. Assiste-se, por causa da globalização, ao desenvolvimento de uma «soft law» e de mecanismos de resolução dos litígios essencialmente privados, principalmente entre empresas, mas também por vezes entre empresas e Estados em contratos económicos internacionais. A Convenção de Viena (1980) sobre a venda internacional de mercadorias (CVIM) oferece um quadro supletivo numa realidade jurídica dominada pela «vontade das partes» (que pode exprimir na prática uma relação de forças no mercado).

3.2. Os contratantes-legisladores, evidentemente nos limites do efeito relativo dos contratos, podem também escolher o juiz (em geral um árbitro, de natureza quase-judiciária, com poder jurisdicional e, com menos frequência, um juiz dotado de soberania nacional que pode tornar a decisão executória recorrendo eventualmente a formas de coacção). Estas tendências, amplamente reguladas de forma não vinculativa pela CCI, dizem sobretudo respeito às empresas transnacionais e estão ligadas à nova divisão internacional do trabalho e ao

desenvolvimento das trocas; mas é verdade que elas dizem também respeito com progressiva frequência a empresas médias em certos sectores económicos (finanças internacionais, serviços ligados às novas tecnologias, corretagem internacional, consultoria internacional, etc.).

3.3. Os valores morais e sociais de um dado país já não têm lugar no direito de referência ou direito supletivo. Tendem a ceder o passo ante os princípios, mais universais mas menos ligados a uma cultura ou sociedade determinadas, da boa-fé e da cooperação na execução dos contratos que apenas respeitam às partes, numa perspectiva mais individualista. Os Princípios europeus do Direito dos Contratos elaborados pela comissão *ad hoc* não se referem a uma ordem pública económica e o modelo social europeu que, todavia, existe e não se enraízam num quadro de soberania, que apenas existe limitadamente à escala europeia.

3.3.1. O futuro direito dos contratos deveria procurar evitar estes escolhos, e representar, antes de tudo, um passo em frente, mantendo-se firmemente enraizado nos princípios jurídicos de direito privado comuns a todos os Estados-Membros e na ordem pública socioeconómica europeia, recorrendo aos juízes nacionais, que deveriam ter competência para controlar estes contratos e para resolver os litígios com base no direito europeu.

3.4. Os actos-tipo e o direito do comércio internacional são cada vez mais bem conhecidos das PME-PMI, e a sua utilização aumenta nas suas actividades transfronteiriças. Convirá não intervir sem necessidade nestas relações, excepto para evitar abusos, nem criar demasiados particularismos europeus que poderiam constituir um entrave às relações económicas entre empresas europeias e não europeias.

3.5. A elaboração de um direito europeu dos contratos uniforme e geral, por exemplo, sob a forma de um regulamento, solução que o Comité prefere para evitar divergências, pode requerer tempo e estudos complementares, mas deveria apoiar-se nos trabalhos já efectuados pelas várias comissões e instituições já mencionadas e nas regras e práticas internacionais em vigor.

3.6. Numa primeira etapa, a médio prazo, as partes, querendo, poderiam escolher o direito europeu para os seus contratos. Numa etapa ulterior, a mais longo prazo, e após avaliação e eventuais alterações, o direito europeu dos contratos tornar-se-ia o direito comum, mas as partes manteriam a possibilidade de optar por outro direito, para conservar o princípio da liberdade contratual.

3.7. Um direito europeu dos contratos deverá cobrir a fase pré-contratual, a formação do contrato, as condições de validade, o cumprimento ou incumprimento das obrigações, os meios de pagamento, etc. Constituiria uma referência para as propostas legislativas posteriores que de alguma forma tocassem nas questões contratuais. A sua existência poderia, para além da certeza jurídica que traria, reduzir custos de transacção.

3.8. Ainda que constituindo uma base de princípios jurídicos e regras aplicáveis a todos os contratos, o projecto de direito europeu dos contratos deverá incluir disposições específicas ou mais pormenorizadas sobre determinados contratos ou sobre protecção dos consumidores.

3.9. O juiz nacional deverá, então, poder dirimir os conflitos com base neste direito se as partes subordinaram ao novo direito europeu as suas obrigações contratuais.

3.10. As microempresas e as empresas artesanais, especialmente as inseridas num mercado quase exclusivamente limi-

tado a uma área local ou regional, carecem de meios financeiros e de conhecimentos especializados necessários quando têm de celebrar contratos transfronteiriços. Um direito europeu permitir-lhes-ia ter mais certeza jurídica nas suas relações económicas no mercado único.

3.11. Para os consumidores, a escolha do direito europeu dos contratos, na falta dos seus direitos nacionais, representaria uma garantia importante em matéria de segurança jurídica nas operações transfronteiriças privadas quando o direito nacional não fosse obrigatoriamente aplicado.

3.12. Embora o Comité concorde com a perspectiva da Comissão no que respeita à exclusão do direito de família e do direito do trabalho, intimamente ligados às tradições jurídicas, à história e à estrutura social da sociedade de cada Estado-Membro, é, contudo, de opinião que os contratos de trabalho transfronteiriços não deveriam ser totalmente excluídos da reflexão, pois suscitam problemas não negligenciáveis de conflitos de normas e/ou de jurisdições. Se o considerassem oportuno, as organizações europeias de empregadores e de trabalhadores poderiam fazer propostas a este respeito.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*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 aprova um programa de acção no domínio aduaneiro na Comunidade (Alfândega 2007)»**

(COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD))

(2002/C 241/02)

Em 21 de Março de 2002, 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.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 26 de Junho de 2002. Foi relator J. Simpson.

Na 392.ª reunião plenária (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o presente parecer.

### SÍNTESE

(a) O Comité Económico e Social saúda a iniciativa da Comissão de alargar e melhorar o trabalho dos serviços aduaneiros no âmbito do programa *Alfândega 2007*. Os objectivos são clássicos e os métodos propostos são a premissa lógica para a sua consecução.

(b) Todavia, o CESE está consciente do muito que é preciso fazer para se conseguir serviços aduaneiros eficientes, reduzir os níveis do comércio ilegal e a garantir a necessária cooperação dos e entre Estados-Membros.

(c) Uma das ideias centrais do CES é que este programa deve ser utilizado para melhorar e reforçar os sistemas aduaneiros nos países candidatos à adesão. É importante, não só para estes países como para a Comunidade em geral, que haja uma coordenação das actividades aduaneiras em toda a Comunidade alargada.

(d) O espectro de acções é necessariamente vasto.

(e) O programa *Alfândega 2007* concentra-se, naturalmente, em políticas aduaneiras coordenadas e eficazes que minimizem os riscos de aplicação incorrecta e maximizem a competência e a utilização do pessoal. Com estas prioridades, a Comunidade, os Estados-Membros e as empresas legalmente estabelecidas beneficiarão com a redução da fraude e da evasão fiscal. Contudo, as políticas reforçadas para as alfândegas visam fundamentalmente melhorar o enquadramento competitivo das empresas e o emprego, bem como apoiar a actividade comercial.

(f) Reconhece-se a necessidade de coordenar a nível comunitário as políticas, as normas, as tecnologias da comunicação comuns, a execução e a formação aduaneira.

(g) Como se trata de um programa quinquenal, deverá haver maneira de avaliar os progressos realizados nas fases iniciais e tomar, se necessário, medidas correctivas.

(h) Seria conveniente levar a cabo uma avaliação global em colaboração com os Estados-Membros, baseada em critérios e indicadores objectivos, definidos previamente ao início do programa. O Comité espera que a Comissão possa associar as acções propostas a medidas de eficiência baseadas nos resultados que se pensa vir a obter graças aos métodos aperfeiçoados de aplicação do regime aduaneiro.

(i) O Comité acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de preparar indicadores de impacte, cuidadosamente seleccionados, para confirmar que os objectivos perseguidos foram alcançados.

### 1. Introdução

1.1. A Comissão publicou uma comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho em que considera oportuno que se estabeleça um novo programa de acção para as alfândegas na Comunidade, a realizar em cinco anos (2002-2007).

1.2. Esta proposta significaria o prolongamento e o alargamento do campo de acção do actual programa *Alfândega 2002* <sup>(1)</sup>, o qual, por seu turno, prorroga por dois anos o programa anterior *Alfândega 2000* <sup>(2)</sup>, lançado em 1996.

<sup>(1)</sup> JO L 13 de 19.1.2000.

<sup>(2)</sup> JO L 33 de 4.2.1997.

1.3. Numa anterior comunicação <sup>(1)</sup>, a Comissão fez uma avaliação *ex-post* do último programa Alfândega 2000.

1.4. Mais recentemente, a Comissão publicou um relatório provisório, *ex-ante*, sobre a execução do programa Alfândega 2002 <sup>(2)</sup>.

1.5. O fio condutor das diferentes operações e dos resultados de todos estes programas aduaneiros é a constatação de que eles foram preciosos, tanto para o reforço das políticas comunitárias, como para a melhoria da eficiência dos serviços aduaneiros em toda a Comunidade.

1.6. Em Março de 1999, o Comité Económico e Social emitiu um parecer <sup>(3)</sup> sobre o relatório intercalar respeitante ao programa de acção proposto pelo programa Alfândega 2000 <sup>(4)</sup>. O Comité apoia os princípios e os métodos previstos.

## 2. O programa Alfândega 2002 e a proposta de programa Alfândega 2007

### Alfândega 2002

2.1. O programa Alfândega 2000, actualmente em vigor, prevê algumas acções para melhorar o desempenho dos serviços aduaneiros na Comunidade.

2.2. Entre as quais:

- constituição de um Grupo de Política Aduaneira de um Comité da Alfândega 2002, a fim reunir funcionários da Comissão e dos Estados-Membros para definir uma estratégia comum e tomar medidas de execução do programa;
- introdução de métodos mais eficazes de avaliação da gestão de riscos e adopção de medidas anti-fraude mais adequadas;
- aprovação, no âmbito do programa, de investimentos para manutenção e desenvolvimento dos actuais sistemas informáticos, bem como desenvolvimento de novos sistemas para satisfazer os requisitos em mutação;
- utilização de meios informáticos acrescidos para apoiar novas plataformas, como a Rede Comum de Comunicações/ Interface Comum de Sistemas (CCN/CSI);

- juntar a estas plataformas o Novo Sistema de Trânsito Informatizado (NCTS) e o Sistema de Divulgação de Dados (DDS), que dá acesso às informações sobre a Pauta Integrada da Comunidade (TARIC) e os contingentes pautais. Estas bases de dados registam actualmente 2,5 milhões de consultas por mês;
- melhor aplicação das normas de controlo aduaneiro na Comunidade;
- cooperação acrescida a fim de lidar com o problema das mercadorias de contrafacção;
- uniformização das actividades de apoio aos serviços aduaneiros, como seja a cooperação entre laboratórios, a segurança dos produtos, os precursores químicos e o uso de raios X;
- actividades externas de apoio aos países candidatos;
- intercâmbio de funcionários e cooperação mais estreita entre autoridades aduaneiras, como no âmbito do projecto RALPH, que reúne cinco dos mais importantes portos europeus (Roterdão, Antuérpia, Havre, Felixstowe e Hamburgo).

### Alfândega 2007

2.3. O programa Alfândega 2007, além de dar continuidade aos trabalhos realizados no âmbito dos programas existentes, propõe melhorar alguns aspectos e introduzir outros.

2.4. Ao definir o quadro do novo programa, a Comissão fixou os principais objectivos da política aduaneira subjacentes às propostas, a saber:

- fomentar o emprego, contribuindo para a criação de um enquadramento competitivo no qual sejam minimizados os custos relativos à conformidade;
- preparar para o alargamento e, em seguida, para a plena integração, os novos Estados-Membros de molde a que todas as administrações aduaneiras da Comunidade alargada possam actuar como uma única administração;
- melhorar o nível de protecção que os serviços aduaneiros asseguram aos cidadãos e aos interesses financeiros da Comunidade <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 51 final de 8.2.2001.

<sup>(2)</sup> SEC(2001) 1329 de 31.7.2001.

<sup>(3)</sup> JO C 138 de 18.5.1999, p. 25.

<sup>(4)</sup> JO C 396 de 19.12.1998.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 26 final, Exposição de Motivos, pt. 3.

2.5. O objectivo essencial é fazer com que a legislação aduaneira comunitária seja aplicada com coerência e profissionalismo por todos os países da Comunidade. A actividade aduaneira deve satisfazer as exigências do mercado único europeu (n.º 1, alínea a) do artigo 3.º) (versão modificada pelo Conselho). Não só a actividade aduaneira deve satisfazer as necessidades como é importante que seja aplicada com muita coerência por todos os Estados-Membros.

2.6. O programa *Alfândega 2007* porá a tónica no reforço da informatização, na reforma dos controlos de trânsito, na análise e controlo de riscos acrescidos nos casos em que são mais prováveis as actividades ilegais, no alargamento das competências para lutar contra a fraude e num conjunto de normas claras, decididas com os países candidatos nas fases de pré-adesão.

2.7. Se, por um lado, o objectivo principal é tornar mais eficazes os serviços aduaneiros dos Estados-Membros, outra consequência dessa melhoria seria proteger essas receitas enquanto «recursos próprios» da Comunidade, como refere o n.º 1, alínea d) do artigo 3.º, modificado pelo Conselho. Tal contribuiria também para conseguir padrões de qualidade mais elevados e um maior índice de cumprimento das disposições aduaneiras para as mercadorias que entram na Comunidade.

2.8. Fundamental é que o programa prevê medidas muito importantes com vista a acelerar a informatização das alfândegas, com tudo o que isto significa em termos de eficiência e de sistemas de gestão sem recurso ao suporte de papel.

2.9. O programa prevê ainda apoio e formação para o pessoal sobre todos os aspectos da regulamentação aduaneira comunitária.

2.10. Estas medidas deveriam permitir reduzir os custos relativos à conformidade e, por arrastamento, evitar, em certa medida, que os custos inerentes às formalidades aduaneiras sejam exagerados em relação à sua utilidade prática. Estas medidas deveriam garantir, também, a uniformização dos requisitos em matéria de registo de dados, nomeadamente para as declarações aduaneiras.

2.11. O montante total a cargo do orçamento comunitário é de 133 milhões de EUR para os cinco anos, cabendo às acções comuns um envelope de 18,8 milhões, com uma verba especial para acções de análise comparativa. 79 milhões serão afectados a investimentos e melhoramentos informáticos. A isto acrescem 22,7 milhões de EUR para ajudar os países candidatos a investir em interconexão de sistemas. Os 12,5 milhões de EUR restantes serão afectados a outras acções.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité Económico e Social Europeu saúda a iniciativa da Comissão de alargar e melhorar os serviços aduaneiros no âmbito do programa *Alfândega 2007*.

3.1.1. Os objectivos são clássicos e os métodos propostos são a premissa lógica para a sua consecução.

3.2. O desenvolvimento do mercado interno será um êxito se os governos e os operadores económicos da Comunidade tiverem a garantia do elevado nível de qualidade da administração dos serviços aduaneiros. Cada Estado-Membro depende dos esforços realizados pelos outros para fazer cumprir e acatar a legislação aduaneira nas fronteiras externas e no âmbito do controlo do comércio interno.

3.3. A existência de serviços aduaneiros eficazes permitirá dotar a Comunidade de normas uniformes, coerentes e rigorosas. A realização deste objectivo exige medidas comunitárias análogas às previstas no programa *Alfândega 2007*.

3.4. Há que criar serviços aduaneiros de melhor qualidade, tendo em conta duas exigências: evitar burocracia excessiva e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento efectivo dos procedimentos de aplicação.

3.5. O programa *Alfândega 2007* concentra-se, naturalmente, em políticas aduaneiras coordenadas e eficazes que minimizem os riscos de aplicação incorrecta e maximizem a competência e a utilização do pessoal. Com estas prioridades, a Comunidade, os Estados-Membros e as empresas legalmente estabelecidas beneficiarão com a redução da fraude e da evasão.

3.6. Reconhece-se a necessidade de coordenar a nível comunitário políticas, normas, tecnologias da comunicação comuns, a execução das normas e a formação em serviços aduaneiros. Mas, porque as alfândegas fazem parte das competências mais vastas das administrações nacionais (dispõem por exemplo de certas competências em matéria de IVA, de impostos sobre consumos específicos e de prevenção de tráfico de determinadas drogas), os serviços aduaneiros devem continuar a fazer parte da administração pública responsável junto dos Estados-Membros. O papel da Comunidade é garantir os níveis apropriados de cooperação efectiva.

3.6.1. O Comité recomenda que a Comissão tenha um papel mais proactivo quanto aos padrões de controlo dos Estados-Membros, o que podia ocorrer mediante a designação de inspectores aduaneiros comunitários. Tal seria especialmente importante para ajudar os países candidatos a adoptar os necessários padrões de controlo e de vigilância nas novas e ampliadas fronteiras da Comunidade.

3.6.2. O exemplo de boas práticas ilustrado pelo projecto RALPH (v. ponto 2.2) devia ser alargado com a introdução de um sistema de agrupamento de entidades com problemas de controlo comuns, ou padrões de comércio similares, para melhorar o controlo e a actividade de recolha de informações (e.g.: portos no Mediterrâneo). Tudo devendo ser associado ao intercâmbio de funcionários aduaneiros (v. ponto 4.10).

3.7. Estas atribuições estendem-se, como é obvio, às implicações do programa *Alfândega 2007* para os países candidatos que estão a negociar a adesão à União Europeia.

3.8. O Comité aprova as medidas que a Comissão tomou no sentido de elaborar um Memorando de Entendimento com os Estados-Membros e os países candidatos, por forma a que estes tirem o máximo proveito do programa e sejam ajudados a organizar serviços aduaneiros mais eficientes.

3.9. No debate sobre o projecto de decisão, o Conselho modificou o artigo 3.º que fixa os objectivos. O Comité nota que a nova redacção advoga uma contínua adaptação da política aduaneira aos novos desenvolvimentos «em parceria entre a Comissão e os Estados-Membros». Trata-se de um esclarecimento que merece destaque.

3.10. O Comité já teve o ensejo de chamar a atenção para os problemas da fraude fiscal<sup>(1)</sup> e esperava que o programa *Alfândega 2007* desse particular relevo à redução da fraude e da evasão fiscal. Por isso, ficou desapontado por não ter sido dado a este objectivo o devido realce. Um empenho numa maior partilha de informações, numa mais estreita cooperação nas investigações e numa acção mais eficaz, sempre que são identificadas pessoas ou operadores suspeitos, seria um resultado muito positivo do programa *Alfândega 2007*.

3.11. Embora aprove os objectivos e métodos do programa *Alfândega 2007*, o CES salienta que a leitura da comunicação não permite avaliar quais serão os benefícios concretos das

acções em curso ou das propostas pela Comissão, e sua relação com os custos envolvidos. O Comité gostaria que a Comissão confirmasse ter efectuado esta avaliação na fase preparatória do programa. Algumas informações referentes a esta questão constam do relatório intercalar sobre a execução do programa *Alfândega 2002* (2).

#### 4. Observações na especialidade

4.1. É necessário reforçar o programa com um plano operacional, que descreva as acções a empreender e defina os resultados esperados definidos como objectivos concretos com calendário preciso. Isto conferirá ao programa uma dinâmica própria que facilitará o caminho para a mudança. O Comité foi informado de que havia sido preparado um plano de acção pormenorizado para executar o programa 2002, e propõe que o mesmo seja feito em relação ao programa em apreço.

4.2. Como se trata de um programa quinquenal, deve ser possível avaliar os progressos realizados nas fases iniciais e tomar, se necessário, medidas correctivas. Para além das datas dos períodos abrangidos pelos relatórios de avaliação haveria que prever a publicação obrigatória dos mesmos seis meses antes da data limite dos referidos períodos. O Comité sugere que se elabore um relatório para o primeiro ano, 2003, e um para o biénio 2003-2005. Com isto ter-se-ia a garantia de que os resultados são confrontados com o plano de acção.

4.3. Seria conveniente levar a cabo uma avaliação global, em colaboração com os Estados-Membros, baseada em critérios e indicadores objectivos, definidos previamente ao início do programa.

4.4. O CESE assinala que, não obstante o programa vincar a importância de os resultados serem avaliados através de indicadores de desempenho adequados, o programa-quadro não faz qualquer referência a indicadores de desempenho quantificados para o programa actual, nem tão-pouco propõe medidas específicas para o novo programa. O Comité espera que a Comissão seja mais explícita, ligando as propostas a medidas de avaliação de desempenho baseadas em resultados previsíveis, mercê da melhoria dos métodos de gestão dos regimes aduaneiros nas fronteiras externas da Comunidade e do controlo de todos os movimentos internos de mercadorias sujeitas a fiscalização aduaneira. O Comité apoia o projecto da Comissão, que tem em vista definir uma série de indicadores de impacto na matéria.

(1) JO C 268 de 19.9.2000.

(2) SEC(2001) 1329 de 31.7.2001.

4.4.1. Para que o programa seja bem sucedido, é necessário reforçar a cooperação de e entre os Estados-Membros, os quais devem afectar recursos adequados para a melhoria dos desempenhos e aceitar que a Comunidade, no seu conjunto, depende do empenho dos Estados-Membros.

4.5. No capítulo 3 da parte explicativa da proposta referente à avaliação das realizações do programa Alfândega 2002, diz-se que o intercâmbio de funcionários conduziu «à obtenção de melhores resultados», mas nada disto é quantificado. O relatório intercalar sobre o programa 2002 contém mais pormenores sobre o programa 2000 <sup>(1)</sup>. Este estudo sublinha a necessidade de objectivos mais específicos e de um acompanhamento contínuo (ver ponto 3.1.A).

4.6. No capítulo 4 da proposta para o programa *Alfândega 2007*, é feita referência a melhorias na gestão dos domínios essenciais de áreas de risco, mas nada está quantificado, nem relacionado com objectivos específicos para o período 2003-2007. O CES propõe que se explicitem objectivos, ainda que compreenda a necessidade de confidencialidade.

4.7. O capítulo 4D contém estimativas de custos. É difícil saber se a rubrica «acções informáticas» diz respeito à Comissão ou se abrange a totalidade dos custos dos Estados-Membros e dos países candidatos. Tratando-se da primeira hipótese, seria conveniente fornecer uma estimativa dos custos para os Estados-Membros.

#### 4.8. Proposta de decisão — Capítulo I. Âmbito de aplicação e objectivos

4.8.1. Artigo 4.º. Este artigo, que no projecto inicial tinha por título «Objectivos específicos»; foi revisto pelo Conselho e, agora, intitula-se «Prioridades do Programa»; o artigo 3.º é consagrado aos «Objectivos», o que melhora a orientação do documento. A lista das prioridades foi profundamente alterada e a estrutura revista. Apenso ao presente documento (anexo 1) figura a versão revista pelo Conselho.

4.8.2. Para que se retire do programa o máximo proveito é necessário que as acções enunciadas na alínea b) «identificar, desenvolver e aplicar as melhores práticas de trabalho» e c) «Criar um sistema de medição dos resultados das administrações aduaneiras» sejam empreendidas na fase inicial do período quinquenal, ou até antes do final de 2002.

4.8.3. A alínea g) (na versão original (alínea e)) foi reformulada por forma a fazer sobressair as potenciais vantagens da comunicação electrónica entre e no interior das autoridades aduaneiras, bem como para vincar a intenção de desenvolver ulteriormente procedimentos aduaneiros electrónicos, sem recurso a suporte de papel, garantindo aos utilizadores acesso mais rápido e seguro.

4.8.4. Quanto à alínea j) da versão original, a expressão «infra-estrutura de gestão da formação» proposta não é clara. Os Estados-Membros dispõem dos seus próprios equipamentos e programas de formação, os quais importa, se necessário, coordenar e partilhar no âmbito de regimes de trabalho/intercâmbio. A nova redacção (actual alínea k)) modifica a prioridade, orientando-a para medidas de formação comuns que respondam a necessidades decorrentes das actividades do programa. Isto confere à Comissão uma responsabilidade inequívoca quanto ao lançamento de uma iniciativa que tenha em vista criar um quadro comum e apropriado em matéria de formação.

4.8.4.1. Logicamente, isto mostra quão importante é a criação de um centro de formação no qual a Comissão poderá ministrar formação a funcionários dos Estados-Membros, devidamente seleccionados.

4.9. Artigo 7.º — Análise comparativa. Esta acção deve ser considerada prioritária. Importa não fugir da definição consagrada no artigo e evitar toda e qualquer medida específica ou demasiado vaga.

4.10. Artigo 8.º: Intercâmbio de funcionários. Instrumento potencialmente precioso para fortalecer a cooperação, melhorar os desempenhos e reduzir os custos de conformidade. Não é certo que as disposições dos n.ºs 2 e 3 sejam consensuais. O teor do n.º 2 do artigo 8.º deveria ser o seguinte: para retirar o máximo proveito do intercâmbio, os funcionários deverão possuir os conhecimentos linguísticos necessários e ser autorizados, sempre que possível, a executar todas as tarefas pertinentes na administração aduaneira do país de acolhimento. As administrações anfitriãs farão tudo o que estiver ao seu alcance para evitar entraves jurídicos e velar pelo êxito das acções de aplicação e das operações de investigação.

4.11. Artigo 9.º: Seminários. Trata-se de um elemento muito importante de qualquer programa, mas deve ser objecto de controlo atento. Nunca será demais insistir que os participantes devem possuir as qualificações exigidas em termos de experiência e responsabilidades. As recomendações emanando destes grupos devem ser claras e concisas. A direcção da Comissão responsável pela organização destes seminários deve assegurar que o seu custo é avaliado com base na relação custo/benefícios.

<sup>(1)</sup> SEC(2001) 1329.

4.12. Artigo 11.º: Acções de controlo. Esta proposta, que consiste em controlar sectores específicos da legislação aduaneira comunitária, deve ser mais explícita e precisa, e obter o apoio das administrações aduaneiras antes do início do programa.

4.13. As obrigações dos Estados respeitantes à repartição dos custos poderiam ser definidas com maior clareza face às acções propostas.

4.14. Crucial para o êxito do programa e a melhoria do desempenho dos serviços aduaneiros são os métodos de trabalho e os acordos com a participação de cada um dos Estados-Membros e sujeitos à supervisão da Comissão. Citem-se os acordos sobre reforço dos controlos, as políticas comuns de vigilância e de controlos aleatórios, bem como o equilíbrio entre novas técnicas e recursos humanos a níveis adequados.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «Necessidades em matéria de investigação para um fornecimento seguro e fiável de energia»**

(2002/C 241/03)

Em 19 de Março de 2002, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, emitir um parecer sobre o seguinte tema «Necessidades em matéria de investigação para um fornecimento seguro e fiável de energia».

A Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 26 de Junho de 2002, sendo relator-geral Wolf.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 117 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Preâmbulo

1.1. O Conselho Europeu de Gotemburgo<sup>(1)</sup> aprovou uma estratégia de desenvolvimento sustentável que complementa o empenho político da União em matéria de renovação económica e social e que acrescenta uma terceira dimensão, a ambiental, à estratégia de Lisboa. O Conselho Europeu de Barcelona<sup>(2)</sup> reafirmou o objectivo do desenvolvimento sustentável e estabeleceu que os processos de decisão política devem dedicar igual atenção às considerações de carácter económico, social e ambiental.

1.2. Neste contexto, faz-se igualmente referência às advertências presentes no Livro Verde<sup>(3)</sup> da Comissão em relação à segurança de fornecimento de energia na UE; o

documento oferece especial destaque ao inquietante nível de dependência, por parte da Europa, das necessárias importações de fontes de energia primárias, que, até 2030, deverá atingir cerca de 70 %.

1.3. De forma a obter um controlo eficaz da estratégia de desenvolvimento sustentável, o Conselho Europeu de Gotemburgo solicitou ao Conselho que desse a merecida atenção às áreas da energia, transportes e ambiente no Sexto Programa-Quadro de investigação e de desenvolvimento. O Conselho Europeu de Gotemburgo constatou ainda que o desenvolvimento sustentável requeria soluções a título global. A União esforçar-se-á, na Cimeira Mundial de Joanesburgo sobre o desenvolvimento sustentável, por alcançar um acordo global.

1.4. No seguimento de tais reflexões, o Comité constata que a necessidade de um fornecimento de energia utilizável que seja seguro, económico, não prejudicial para o ambiente e durável é o ponto central dos objectivos de Lisboa, Gotemburgo e Barcelona. Todavia, não há qualquer garantia de conseguir mitigar esta necessidade: há um problema energético

---

(1) Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2001, Conclusões da Presidência — SN 200/1/01 REV.

(2) Conselho Europeu de Barcelona de Março de 2002, Conclusões da Presidência — SN 100/02 ADD 1.

(3) Livro Verde COM(2002) 769 final.

que tem de ser resolvido com toda a urgência. A chave para possíveis soluções poderá passar, sobretudo, pela investigação e desenvolvimento intensivos.

1.5. Por esta razão, o Comité emitiu o presente parecer, que se junta aos pareceres sobre o Livro Verde<sup>(1)</sup> e o Sexto Programa-Quadro<sup>(2)</sup>, no qual recomenda que a Comissão elabore uma estratégia para uma investigação energética europeia integrada, a qual servirá de inspiração para um futuro programa europeu de investigação. Este deveria, na medida do possível, ser posto em prática já durante o período de aplicação do Sexto Programa-Quadro, ou, o mais tardar, no período seguinte.

1.6. O Conselho Europeu de Barcelona «constatou que, na União, o total das despesas em matéria de I&D e inovação deveria ser aumentado, de forma a, em 2010, alcançar aproximadamente 3 % do PIB. A economia privada deverá financiar em dois terços estes novos investimentos». O Comité entende que se deveriam disponibilizar, a título adicional, os meios necessários para um programa global de investigação no sector da energia. (ver também ponto 2.4.3).

## 2. Ponto de partida e anteriores pareceres do Comité

### 2.1. O problema energético

2.1.1. As fontes de energia utilizável são a base da nossa sociedade industrial. Graças à sua disponibilidade em quantidades suficientes, podemos usufruir do padrão de vida actual: a esperança de vida, o aprovisionamento de géneros alimentares, a segurança social e a liberdade individual alcançaram um nível sem precedentes. Sem energia não há bem-estar nem qualquer dinâmica. Deve-se à competitividade da economia e da técnica, bem como à consistência do cenário económico — ao contrário, por exemplo, da Califórnia — a possibilidade de, até agora, estar à disposição do consumidor comunitário um aprovisionamento energético mais do que suficiente e altamente fiável em condições económicas aceitáveis.

2.1.2. Contudo, não há bela sem senão. Ao aprovisionamento e consumo energéticos associam-se a poluição, perigos, esgotamento de recursos, bem como problemas de dependência de países terceiros e diversas imponderabilidades. Junta-se ainda a agravante de, a longo prazo, a procura de energia utilizável aumentar dramaticamente, pois prevê-se que o consumo energético mundial duplique, ou mesmo triplique, até 2060, em virtude do crescimento demográfico e da recuperação dos países menos desenvolvidos.

2.1.3. Os combustíveis fósseis, tais como o carvão, o gás natural e o petróleo, representando cerca de 79 % do consumo, são, de longe, as principais fontes de energia primária na UE. As existências dos referidos combustíveis são — a diversos níveis — limitadas e a sua exploração implica a produção de emissões (sobretudo CO<sub>2</sub>) que afectam o clima e o ambiente. O Protocolo de Quioto estabelece que, de futuro, não só se deve limitar o aumento das emissões, como até mesmo reduzi-las.

2.1.4. A cisão nuclear representa cerca de 15 % do consumo de energia primária e não produz qualquer gás que tenha repercussões no clima. Todavia, por receio da poluição radioactiva associada aos acidentes em fábricas e ao armazenamento final dos resíduos, a sua utilização é discutível, tendo os Estados-Membros posições diversas a este respeito.

2.1.5. O contributo das energias renováveis situa-se aproximadamente nos 6 %, dos quais cabe à energia hidráulica a maior percentagem. No que se refere às outras fontes de energia renováveis (a maior parte provinda da combustão de biomassa e detritos), os problemas devem-se essencialmente ao facto de a oferta variar em razão da sua própria natureza, à impossibilidade de armazenamento — com excepção da biomassa e dos detritos — e à fraca densidade de energia primária, o que explica os custos demasiado elevados.

2.1.6. Nenhuma das opções e técnicas susceptíveis de contribuir para o aprovisionamento energético futuro é perfeita nem suficiente para responder a todas as necessidades. Um aprovisionamento energético compatível com as exigências ecológicas e económicas não está assegurado a longo prazo nem na Europa nem no mundo. Além disso, existe o risco de haver contradição entre, por um lado, a necessidade de um aprovisionamento energético particularmente vantajoso do ponto de vista económico, por razões de concorrência, e, por outro, o desenvolvimento de novas tecnologias, a prevenção a longo prazo e as necessárias actividades de investigação. Assim sendo, a estratégia a definir para solucionar o problema não se pode restringir a determinados aspectos. Há que discutir o problema energético no seu conjunto e numa perspectiva global de longo prazo e enfrentá-lo em toda a sua complexidade. A solução para a questão energética é um elemento-chave e a pedra angular de uma parceria global para a sustentabilidade.

2.1.7. Todavia, tal não se reflecte suficientemente na percepção dos cidadãos nem no debate público. Pelo contrário, entre os que subestimam os riscos e as possibilidades e os que os sobrestimam há um vasto leque de opiniões, que vai variando ao sabor das informações sobre crises petrolíferas, mudança climática, rupturas de aprovisionamento (Califórnia) ou transporte de resíduos nucleares. Desde a ideia de que não há qualquer problema de energia, de que até ao presente correu sempre tudo bem e que, em caso de necessidade, encontrar-se-ão novas jazidas (visto que já há muitos anos que se prevê o desaparecimento das florestas ou o esgotamento do

<sup>(1)</sup> JO C 221 de 7.8.2001.

<sup>(2)</sup> JO C 260 de 17.9.2001.

petróleo e do gás para daqui a 40 anos), até à ideia de que as fontes de energia renováveis poderiam facilmente satisfazer o conjunto das necessidades energéticas do planeta desde que nelas se concentrassem todos os meios de investigação. Assim sendo, a questão da energia deve tornar-se um elemento essencial do necessário debate <sup>(1)</sup> entre a ciência, a economia, a política e os cidadãos, não esquecendo a educação, o papel dos meios de comunicação e a formação profissional.

## 2.2. Livro Verde da Comissão

2.2.1. No Livro Verde <sup>(2)</sup>, a Comissão expôs e analisou o problema com uma clareza notória. A Comissão ofereceu especial destaque à preocupante dependência da Europa em relação à importação de fontes de energia primárias, que se prevê que, até 2030, chegue a cerca de 70 %, chamou a atenção para o perigo real de não se cumprirem os acordos de Quioto, e salientou a importância da energia nuclear na concretização dos objectivos de Quioto.

2.2.2. A este respeito, o Comité emitiu um parecer <sup>(3)</sup> exaustivo e, no seu conjunto, extremamente favorável. Referiu, nomeadamente, que a análise da Comissão deveria oferecer um carácter mais global e analisar um período mais longo, visto que os problemas agravar-se-iam na segunda metade do século. Realçou acima de tudo a importância da investigação e do desenvolvimento na solução do problema.

2.2.3. O Comité Consultivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço CECA <sup>(4)</sup> remete para o facto de ser viável economizar nas áreas dos transportes, nos agregados familiares e no sector terciário e salienta o potencial de desenvolvimento associado à utilização do carvão.

## 2.3. A investigação energética — situação presente

2.3.1. Ao nível comunitário, a investigação energética é parte integrante do Quinto Programa-Quadro, actualmente em curso, nas áreas da investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração, bem como do Programa-Quadro da Comunidade Europeia da Energia Atómica (*Euratom*). O orçamento consagrado à investigação energética é de aproximadamente 510 milhões EUR por ano, o que representa menos do que um milésimo das despesas para a energia primária na EU.

2.3.2. Em Fevereiro de 2001 <sup>(5)</sup>, a título de preparação para o Sexto Programa-Quadro, a Comissão elaborou uma «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa-Quadro plurianual 2002-2006 da Comunidade Europeia em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração que visa contribuir para a realização do Espaço Europeu de Investigação» e uma «Proposta de decisão do Conselho relativa ao Programa-Quadro plurianual 2002-2006 da Comunidade Europeia da Energia Atómica (*Euratom*) em matéria de investigação e ensino que visa contribuir para a realização do Espaço Europeu da Investigação».

2.3.3. Em Janeiro de 2002, a Comissão apresentou ainda propostas <sup>(6)</sup> (alteradas) relativas aos «Programas específicos de execução do Programa-Quadro 2002-2006 da Comunidade Europeia de acções em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração» bem como aos «Programas específicos de execução do Sexto Programa-Quadro 2002-2006 da Comunidade Europeia da Energia Atómica de acções em matéria de investigação e ensino».

2.3.4. Todos os documentos mencionados acima, no ponto 2.3, prevêem acções de investigação e de desenvolvimento no sector da energia. O Programa da Comunidade Europeia da Energia Atómica dedica-se, inclusivamente, a este tema em exclusivo.

2.3.5. Além disso, a investigação energética financiada pelo poder público, nos Estados-Membros, é posta em prática enquanto parte integrante dos programas de investigação nacionais.

2.3.6. A este respeito, sublinhe-se o facto de que grande parte da totalidade do desenvolvimento tecnológico e da investigação a ele associada é executada pela indústria, em grande medida com os seus próprios meios. Entre outros, refiram-se as empresas de exploração de petróleo e de gás, incluindo transporte e tratamento, a economia carbonífera, as empresas de aprovisionamento energético, a indústria automóvel, a indústria aeronáutica, os respectivos fornecedores, PME e muitos outros, não esquecendo a banca a eles associados.

2.3.7. Em Julho de 2001, o Comité adoptou um parecer <sup>(7)</sup> exaustivo sobre a primeira proposta da Comissão <sup>(5)</sup> acima mencionada (2.3.2), no qual formulou, nomeadamente, as seguintes recomendações:

- para o período que segue o Sexto Programa-Quadro, fixar como objectivo político a médio prazo um aumento de cerca de 50 % do orçamento comunitário global de IDT e convidar os Estados-Membros e a economia a seguir o exemplo;

<sup>(1)</sup> Vide parecer de iniciativa do Comité CES 724/2001 de Maio de 2001 «Ciência, sociedade e cidadãos na Europa» in JO C 221 de 7.8.2001.

<sup>(2)</sup> Livro Verde COM(2002) 769 final.

<sup>(3)</sup> JO C 221 de 7.8.2001.

<sup>(4)</sup> Boletim da UE n.º 6 — 2001.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 94 final.

<sup>(6)</sup> COM(2002) 43 final.

<sup>(7)</sup> JO C 260 de 17.9.2001.

- nos domínios temáticos, introduzir um capítulo específico «energia e transportes», de forma a dar mais ênfase e visibilidade ao problema da energia e dos transportes, bem como à questão das energias renováveis (inclusive armazenamento e distribuição) e à economização da energia (1 500 milhões EUR), na perspectiva do desenvolvimento sustentável;
- um reforço correspondente do programa *Euratom*, com o objectivo de obter uma energia nuclear mais segura, o que implica maior apoio ao desenvolvimento da fusão nuclear e à produção, ao transporte e ao armazenamento dos resíduos nucleares (cisão nuclear 350 milhões EUR, fusão nuclear 950 milhões EUR);

2.3.8. Em Maio de 2002, o Comité emitiu um parecer<sup>(1)</sup> sobre o segundo documento<sup>(2)</sup> acima citado (2.3.3), no qual manteve, na sua essência, as principais observações relativas à investigação no sector da energia expostas no parecer precedente, — adaptadas às decisões do Conselho e pareceres do Parlamento emitidos entretanto.

2.3.9. Em especial no que se refere ao objectivo de uma sustentabilidade global, o Comité, no parecer para preparação da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, chamou a atenção para a extrema importância da investigação intensiva nos sectores da energia e dos transportes<sup>(3)</sup>.

2.3.10. Actualmente, o Comité prepara a elaboração de um parecer sobre o programa da Comissão «Energia Inteligente para a Europa»<sup>(4)</sup>.

#### 2.4. *Motivação para o presente aditamento a parecer*

2.4.1. Os pareceres do Comité mencionados nos pontos 2.3.7 e 2.3.8 dedicam apenas um pequeno espaço à investigação no sector da energia, na medida em que se trata unicamente de um aspecto no meio de tantos processos e temas abordados pelo Sexto Programa-Quadro de IDT. Por esta razão, o Comité entendeu não ser adequado tratar, nos pareceres acima referidos relativos ao conjunto do Sexto Programa-Quadro, o tema da investigação no sector da energia com a exaustão, a ênfase e o detalhe que, pela sua importância, mereceria.

2.4.2. Contudo, este tema ocupa uma posição singular, visto tratar-se do único aspecto das acções temáticas do Sexto Programa-Quadro que se estende por dois tratados diferentes: por um lado, surge no Programa-Quadro Plurianual da Comu-

nidade Europeia de acções em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (IDT&D) e, por outro, no Programa-Plurianual da Comunidade Europeia da Energia Atómica de acções em matéria de investigação e ensino (*Euratom*).

2.4.3. Um novo factor a tomar em consideração é a cessação do Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em Julho de 2002, responsabilizando-se a Comissão por um fundo comum de investigação no sector do carvão e do aço<sup>(5)</sup>. O Comité entende que o referido fundo deveria ser canalizado, sobretudo, para a resolução de problemas associados à energia.

2.4.4. Para além disso, o tema em apreço é focado em diversos programas de auxílio da Comissão enquadrados no Primeiro Programa-Quadro de acções em matéria de energia, realizados fora do âmbito do Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento.

2.4.5. Os esforços da UE no domínio da investigação energética encontram-se, portanto, ainda bastante dispersos: Sexto Programa-Quadro IDTD e *Euratom*, acções em matéria de energia, aos quais se juntam ainda<sup>(6)</sup> *Eureka*, COST, CERN, JRC etc. O Comité considera que à Comissão cabe a importante tarefa de, em conjunto com os responsáveis e parceiros destes diferentes programas e organismos, definir uma estratégia comum e coerente de investigação energética no âmbito do espaço europeu de investigação (ver também ponto 3.6).

2.4.6. Perante a situação actual, o Comité decidiu consagrar à investigação energética o seu próprio parecer, que complementa os pareceres mencionados nos pontos 2.3.7 e 2.3.8. Deste modo, e em sintonia com aquilo que o Comité pensa, a investigação energética merece obter uma atenção muito maior, mais visibilidade, bem como unidade e coerência na sua abordagem, o que, aliás, corresponde à importância do problema.

### 3. **Uma estratégia para um futuro programa europeu de investigação no sector da energia**

3.1. A investigação em matéria de energia é o elemento estratégico e a base necessária a qualquer política energética bem sucedida a longo prazo. A questão da energia requer um máximo de investigação científica e desenvolvimento tecnológico. Os investimentos canalizados para a investigação e o desenvolvimento serão a forma que as gerações de hoje encontram para compensar as gerações vindouras pelo consumo actual das fontes de energia e pela saturação da atmosfera causada pelos gases com efeito de estufa.

(1) CES 693/2002.

(2) COM(2002) 43 final.

(3) CES 692/2002.

(4) COM(2002) 162 final de 9.4.2002.

(5) Doc. Conselho 5650/02 + Adenda 1 (Conselho 28. II. 2002 versão provisória 6533/02 (Imprensa 43 — G) Página VII EN.

(6) Algumas das organizações ou programas aqui indicados têm um alcance que ultrapassa o âmbito da União Europeia.

3.2. Os agentes da investigação e do desenvolvimento são a ciência e a indústria. Na União, há a competência e a qualidade científica necessárias à obtenção de resultados de alto nível, bem como centros de formação que permitem aos especialistas do futuro, associando a ciência e a indústria, executar com êxito a requerida estratégia de investigação.

3.3. A referida estratégia necessita do apoio dos Estados-Membros e da UE, sobretudo no que diz respeito ao carácter de longo prazo e ao factor de risco envolvidos na investigação e desenvolvimento. Haveria graves distorções na concorrência, com consequências negativas para as empresas e os centros de investigação europeus, caso este auxílio fosse claramente inferior ao prestado pelo poder público em mercados concorrentes.

3.4. Cabe, então, à economia, à ciência e à política, a função de, em conjunto, garantirem à Comunidade e aos cidadãos o aprovisionamento energético duradouro, desenvolver a estratégia necessária e disponibilizar os meios necessários.

3.5. Tal missão enquadra-se perfeitamente no âmbito das competências da UE, uma vez que o aprovisionamento energético, as redes transeuropeias de energia, etc. são elementos característicos de um mercado único europeu.

3.6. Por esta razão, o espaço europeu de investigação e os instrumentos de que este dispõe adquirem um papel de extrema importância. Todavia, o Comité considera também oportuno apelar aos governos, à indústria e aos centros de investigação dos Estados-Membros para que participem em tal estratégia europeia e no respectivo programa de investigação energética a desenvolver, integrando-se, assim, num programa europeu de investigação energética (como já foi alcançado no caso da fusão nuclear).

3.7. O Comité tem plena consciência e reconhece inteiramente que uma parte considerável das presentes recomendações e das que ainda se seguirão reflecte-se já na proposta da Comissão relativa ao Sexto Programa-Quadro e ao Programa *Euratom* e noutros programas da Comissão, embora de forma incompleta e bastante dispersa (ver também 2.4.5). Todavia, a União Europeia tem, inequivocamente, necessidade de uma estratégia global equilibrada, suficientemente diversificada do ponto de vista temático e fiável a longo prazo, resultante de uma análise exaustiva das necessidades ambientais e económicas, por um lado, e das soluções possíveis e do potencial de desenvolvimento, por outro. Sem prejuízo da sua consolidação nos diversos tratados, deveria resultar daí um programa europeu de investigação energética sólido e coerente, que

apresente claramente os meios necessários à sua execução e coordenação, compreensível para os cidadãos e defendido firmemente e a longo prazo junto dos estrategas políticos.

3.8. Adicionalmente, há que avaliar a situação fora das fronteiras actuais da UE.

— Por um lado, estão em causa os países candidatos e o seu próprio aprovisionamento energético, interessando não só a segurança e as normas ambientais das técnicas existentes e respectivos problemas, como também a continuação da aplicação e o aprofundamento das normas já estabelecidas.

— Por outro lado, estão em causa os países que fazem fronteira com os países candidatos, como a Ucrânia e a Rússia. Também com estes países, há que promover, em tempo útil, — desenvolvendo os acordos de cooperação<sup>(1)</sup> já existentes — outras acções de parceria no sector da investigação energética e alcançar acordos em matéria de normas ambientais.

— Todavia, trata-se também do carácter global — e da parceria global para o desenvolvimento sustentável (Joanesburgo) — que implica a obrigação de, com o saber-fazer da Europa e as suas tecnologias, contribuir para a resolução dos problemas globais e os dos países menos desenvolvidos. Tal obrigação não se restringe à transmissão dos conhecimentos científico e técnico, oferecendo também a oportunidade de exportar as tecnologias de ponta e, por conseguinte, servir a competitividade e a prosperidade da UE.

— O aspecto global do problema energético é um incentivo adicional à procura e à promoção da cooperação internacional intensiva no sector da investigação relativa à energia. Nesta matéria, as organizações internacionais, como a Agência Internacional da Energia AIE e a Agência Internacional da Energia Atómica AIEA, desempenham o papel de catalisadores e de instrumentos.

3.9. O aprovisionamento de matérias primas energéticas, bem como a eliminação dos resíduos originados pelo consumo de energia (mais exactamente: pela transformação da energia) requerem a exploração de todas as fontes de energia possíveis e imaginárias, de forma a estudar, aperfeiçoar e usufruir de todo o seu potencial, garantindo um aprovisionamento energético seguro, económico e duradouro. Sendo a investigação e o desenvolvimento a semente que dará frutos no futuro, o esforço empregue deveria reger-se não só pela competitividade mundial, pela situação crítica do aprovisionamento e pela premência da problemática ambiental, mas também pela amplitude e pelo custo do consumo total de energia.

<sup>(1)</sup> JO L 299 de 28.11.2000, p. 14.

3.10. Há que ter em consideração que, na perspectiva actual, o problema da energia tomará proporções muito mais graves na segunda metade do século, de forma que a estratégia, o período de análise e as perspectivas de desenvolvimento terão de estender-se para além do referido espaço de tempo. Tendo em conta os prazos requeridos para os progressos e as soluções desejadas, convém agir, desde já, com toda a determinação.

3.11. O Comité congratula-se com o facto de grande parte das suas reflexões serem partilhadas pelo Energy RTD Strategy Working Group E-WOG, que assiste a Comissão, remetendo, a este propósito, para o seu documento de trabalho <sup>(1)</sup>.

#### 4. Uma estratégia comum de investigação

4.1. Para desenvolver uma estratégia de investigação racional, interessa perguntar qual a melhor maneira de preservar os recursos disponíveis ou criar outros, reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> e de outros gases/resíduos prejudiciais e manter a energia a baixo preço. Em simultâneo, interessa desenvolver objectivos globais a longo prazo e persegui-los com determinação.

4.2. Para tal, a investigação e o desenvolvimento industriais devem estar direccionados, acima de tudo, para os objectivos que permitam obter, a curto prazo, resultados, produtos, processos e serviços e, por conseguinte, uma amortização relativamente célere dos investimentos canalizados para a investigação, uma parte dos quais poderia ser suportado pelas próprias empresas. Os centros de investigação públicos devem, por seu turno, proceder aos desenvolvimentos de base necessários e promover, em especial, os projectos cujo objectivo só é alcançável a longo prazo. Em resumo, a economia e ciência têm de colaborar em estreita parceria e reciprocidade, para, através da investigação de base e de projectos de demonstração, encontrar, por fim, soluções com viabilidade de mercado.

4.3. Enquanto as mudanças trazidas pelo mercado interno europeu (liberalização) <sup>(2)</sup> são, em regra, vistas como uma vantagem para um aprovisionamento energético seguro, estas medidas podem, tendo em conta a intensificação da concorrência a nível mundial, conduzir a determinadas mudanças, nalguns ramos da indústria, no que se refere aos estímulos e às responsabilidades em matéria de prevenção a longo termo e, por conseguinte, a uma redução, pelo menos passageira, dos trabalhos de investigação e de desenvolvimento por parte da indústria.

4.4. Se necessário for, deverá haver uma intervenção da política em forma de regulamentos ou incentivos à indústria, para evitar que tal aconteça. Espera-se, sobretudo por parte da indústria, o cumprimento dos objectivos de Barcelona <sup>(3)</sup>, ou seja, que também esta, com os seus próprios meios, invista muito mais na investigação e no desenvolvimento.

4.5. As empresas devem reforçar o seu empenho nos projectos executados em colaboração com os centros de investigação e financiados pelo sector público, de forma a obter com mais rapidez novos resultados no campo da investigação energética e transformá-los em produtos. A este respeito, o empenho dos responsáveis pela construção e pela gestão das instalações de demonstração adquire especial importância.

4.6. Uma estratégia comum de investigação implica ainda que tanto os centros de investigação públicos como a investigação industrial têm de dispor de meios financeiros suficientes. Desde que a ideia surge até se atingir, por fim, um produto comercializável, os trabalhos de investigação e de desenvolvimento requerem muitos anos, ou mesmo décadas, passando pelas experiências laboratoriais, protótipo e modelo de demonstração. Para que tais desenvolvimentos tenham hipóteses de sucesso, devem beneficiar, tanto ao nível europeu como nacional, de financiamento permanente e a longo prazo que permita aos agentes, às empresas e aos centros de investigação em causa obter segurança de programação e motivação para o empenho necessário.

4.7. Os instrumentos de promoção à investigação, por parte da UE, devem ser escolhidos e configurados de forma a que sejam adaptados da melhor maneira aos diversos temas específicos e à duração variável prevista para tais acções. O Comité entende que os instrumentos utilizados para o Quinto Programa-Quadro e o programa Euratom, bem como os propostos pelo Sexto Programa-Quadro e o Programa Euratom oferecem um leque de possibilidades adequado.

4.8. Além disso, é desejável a continuação da coordenação das competências políticas e administrativas para o planeamento e processos de decisão, tendo em vista não só evitar que a necessidade, por parte dos interessados (por exemplo diferentes Direcções Gerais da Comissão Europeia, Ministérios, Estados-Membros), de coordenar as suas acções e de chegar a acordo origine atrasos ou bloqueios indesejáveis, como também de optar por uma abordagem concertada, eficaz e coerente, que responda aos objectivos do espaço europeu de investigação e explore todas as suas possibilidades.

<sup>(1)</sup> E — WOG Working Paper «Sustainable and Affordable Energy for the Future; Priorities for European Union Energy RTD: January 2001.» EUR19790.

<sup>(2)</sup> Centre for European Policy Studies CEPS: «Security of Energy Supply» Report of a CEPS Working Party, Nov. 2001, p. 22, ISBN 92-9079-358-9.

<sup>(3)</sup> Conselho Europeu de Barcelona de Março de 2002, Conclusões da Presidência — SN 100/02 ADD 1 e ponto 1.6.

## 5. Temas de um futuro programa de investigação energética

5.1. Não é competência nem intenção do Comité elaborar e propor um programa de investigação energética deste tipo. O Comité recomenda, antes, à Comissão que assuma esta competência de acordo com os métodos comprovados, em estreita colaboração com a indústria, a ciência e os governos dos Estados-Membros.

5.2. O actual programa europeu de investigação energética poderia ser integrado na fase de programação posterior ao Sexto Programa-Quadro de acções de IDT ou, na medida do possível, ser já englobado no Sexto Programa-Quadro. A transferência do fundo da CECA e o aumento do orçamento para a investigação, estipulado em Barcelona, proporcionariam a necessária margem de manobra adicional.

5.3. Visto não haver uma solução única para o problema da energia, a sua resolução só pode provir da continuação do desenvolvimento e da exploração de todas as formas de energia, tecnologias e opções com perspectiva de sucesso.

5.4. Para tal, há que, por um lado, (continuar a) desenvolver, com determinação e criatividade, as técnicas e os conceitos conhecidos e experimentados e, por outro, dar oportunidade às novas ideias e inovações.

5.5. Actualmente, considera-se que a investigação energética adequada baseia-se em importantes temas e critérios. Entre outros, encontram-se

### 5.5.1. os critérios gerais

- Recursos
- Resíduos/Emissões
- Disponibilidade
- Segurança de aprovisionamento
- Durabilidade
- Segurança/Riscos
- Fiabilidade
- Restantes aspectos ambientais
- Aspectos geopolíticos
- Custos
- Aceitação

### 5.5.2. as categorias técnicas

- Aprovisionamento energético
- Transporte, transformação, armazenamento e utilização da energia
- Processos técnicos
- Investigação e desenvolvimento de materiais
- Desenvolvimento e investigação de sistemas

### 5.5.3. as categorias de utilizadores

- Transportes
- Indústria e comércio
- Construção, habitação e agregados familiares

### 5.5.4. as fontes de energia primárias e respectivos sistemas de transformação

- Carvão e derivados
- Petróleo e derivados
- Gás natural e derivados
- Cisão nuclear
- Fusão nuclear
- Energia hidráulica e das marés
- Biomassa e derivados
- Energia eólica
- Termia solar
- Energia fotovoltaica
- Energia geotérmica

## 6. Temas — Exemplos

6.1. Em primeiro lugar, interessa deixar claro que os trabalhos de investigação e de desenvolvimento levados a cabo até agora já apresentam resultados notáveis. Estes abrangem, por exemplo, o aumento significativo do rendimento das centrais eléctricas convencionais, incluindo a dessulfuração e a redução das emissões de óxidos azotados dos gases de combustão, os progressos determinantes realizados no domínio da investigação sobre a fusão, passando pelo desenvolvimento das pilhas a combustível, dos motores diesel de baixo consumo, dos aeromotores de alta performance e respectivo sucesso comercial ou os sistemas passivos de refrigeradores de urgência para reactores nucleares. Estes e muitos outros exemplos não mencionados aqui demonstram quão frutíferos podem ser a dedicação dos investigadores, a habilidade dos

engenheiros, a criatividade e o empenho empresarial (e político) quando reunidas as condições adequadas. Demonstram ainda que a perspectiva a longo prazo e os esforços investidos são gratificantes e podem conduzir a bom porto.

6.2. Partindo desta base, a título de exemplo e recorrendo a palavras-chave, apresenta-se, em seguida, uma lista de possíveis temas para futuras acções de investigação e de desenvolvimento, sem, contudo, excluir outras ideias e conceitos não mencionados aqui.

#### 6.2.1. Transporte, transformação e utilização da energia

- prossecução do desenvolvimento da turbina a vapor e sobretudo a gás enquanto técnica-chave para melhorar o rendimento (materiais!)
- aperfeiçoamento da eficiência de tecnologias industriais como a siderurgia, a produção química e a indústria alimentar
- aperfeiçoamento dos sistemas de propulsão por motor a combustão interna, incluindo as tecnologias híbridas
- produção e transporte de gás natural sem desperdício
- técnica de produção de carburantes alternativos (metanol, etanol, hidrocarbonetos sintéticos, hidrogéneo), transporte e armazenamento de carburantes gasosos (gás natural, biogás, hidrogéneo)
- aperfeiçoamento da técnica térmica e do isolamento térmico em edifício, bem como
- utilização activa e passiva da energia solar em edifício (inclusive os estímulos artísticos/estéticos, importantes para os arquitectos)
- técnicas de acumulação de electricidade e de calor
- planeamento e controlo da rede
- células a combustível para utilização estática e móbil, bem como para os veículos a motor
- técnicas das instalações para modular a produção em função das variações da oferta e da procura das fontes de energia renováveis

- tecnologia do hidrogéneo <sup>(1)</sup>
- sistemas de transporte e de armazenamento de energia supracondutores

#### 6.2.2. Ciências dos materiais, investigação de sistemas energéticos

- materiais ou materiais de função, por exemplo, para turbinas a gás e a vapor, células a combustível, células fotovoltaicas, isolamento térmico, acumulador térmico, cabos especiais, supracondutores, componentes de centrais de fusão
- investigação de sistemas energéticos: relação entre aspectos económicos e ecológicos, avaliação do impacto tecnológico, análise de mercados, cenários-modelo, previsões

#### 6.2.3. Aproveitamento energético, incluindo aspectos ambientais e de segurança

- aperfeiçoamento da tecnologia das centrais convencionais para melhorar o rendimento, técnicas combinadas e novos processos: por exemplo centrais de lignite seca, combustão sob pressão de pó de lignite e de carvão fóssil, combustão sob pressão em camada fluida de lignite, de carvão fóssil e biomassa, gaseificação integrada do carvão, combustão combinada de combustíveis alternativos ou biomassa, centrais de turbinas a gás e a vapor, centrais a vapor com condições de vapor crítico,
- filtragem e depuração dos gases de combustão, separação e armazenamento (sequestração), preservação da paisagem
- exploração da biomassa, respectiva logística e utilização óptima, emissões
- produção combinada calor/electricidade, descentralização/centralização
- energia hidráulica, segurança (geológica, interna e externa)
- sistemas de aquecimento e de climatização de edifícios
- instalações eólica e solar: desenvolvimento e experimentação de diferentes processos e abordagens, por exemplo, energia solar térmica para a produção de electricidade e aquecimento de edifícios, diferentes técnicas de utilização fotovoltaica e de fabricação dos componentes (células), aperfeiçoamento em termos de rendimento, de redução de custos, de ligação à rede, de compatibilidade das necessidades, de armazenamento de energia, de comercialização e de preservação da paisagem

<sup>(1)</sup> Refira-se que — contrariamente à informação muitas vezes errónea propagada pelos meios de comunicação e pela publicidade — o hidrogénio não é uma fonte de energia primária livremente disponível, mas que só pode ser obtido (a partir da água) com a utilização de energia (eléctrica). Poder-se-ia ver como vantagem o facto de ser fácil de armazenar e poder ser utilizado como combustível (sobretudo para células de combustível). Na sua combustão não é libertado dióxido de carbono.

- reactores de fissão: segurança interna e externa, desenvolvimento de reactores alternativos, em especial reactores intrinsecamente seguros; transporte, tratamento e armazenamento de produtos de fissão radioactiva; transmutação de nuclídeos particularmente radioactivos e longevos
- desenvolvimento de reactores de fusão: princípios, processos, demonstração, tecnologia, segurança interna e externa; desenvolvimento de uma estratégia para redução dos prazos requeridos para realizar uma central de demonstração

### 6.3. Observações sobre os exemplos dados

6.3.1. O principal risco que ameaça o aprovisionamento energético da UE prende-se com a utilização predominante (combustão) de carburantes fósseis (79 % do aprovisionamento energético total!), associada a uma dependência das importações estimada em 70 % a médio prazo. Todavia, estes combustíveis podem permitir igualmente, a curto e médio prazo, importantes economias, bem como uma redução significativa das emissões de CO<sub>2</sub>, graças ao aperfeiçoamento das técnicas de tratamento, de combustão e de transformação e a uma melhor utilização do calor e energia secundária. Tal diz respeito, por exemplo, ao aumento do rendimento das centrais eléctricas (nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento dos materiais e à metalurgia), ao aperfeiçoamento dos processos industriais, por exemplo na indústria química e siderúrgica, às técnicas de propulsão dos veículos automóveis, bem como ao isolamento térmico e à utilização da energia solar passiva em edifícios.

6.3.2. A utilização de determinadas fontes de energia renováveis como a energia hidráulica e, em parte, a combustão da biomassa (madeira) tem já uma longa tradição e mostra-se (amplamente) competitiva. Além disso, a energia hidráulica é utilizada preferencialmente nas centrais de acumulação, de forma a dar resposta aos momentos de procura máxima.

6.3.3. Embora outras fontes de energia renováveis, como a eólica e as tecnologias solares, estejam também muito divulgadas, representam apenas cerca de 1 % do aprovisionamento energético comunitário. Todavia, (ainda?) não são competitivas. Em termos financeiros, é mais vantajoso recorrer à energia eólica do que produzir electricidade fotovoltaica. Contudo, visto não haver instalações para armazenamento, a oferta depende dos ciclos diários/anuais e das condições climáticas, tendo as centrais «convencionais» de assumir o papel de tampão e de reserva, o que também limita a sua possível quota-parte no conjunto do mercado da electricidade.

6.3.4. Assim sendo, são criadas em alguns Estados-Membros medidas de incentivo à utilização das técnicas que ainda não se mostram competitivas, como por exemplo a fixação, para os fornecedores, de um preço de compra francamente

superior ao preço de mercado (por exemplo através das leis relativas à alimentação de corrente eléctrica) e a concessão de créditos baratos, na esperança de, no futuro, reduzir a discrepância existente graças à diminuição do custo das técnicas de produção, por um lado, e ao aumento do preço das energias fósseis, por outro (preço e taxas).

6.3.4.1. Por conseguinte, o objectivo principal da investigação deve prender-se com o aperfeiçoamento da competitividade e o aumento da disponibilidade (armazenamento). Acima de tudo, importa distinguir claramente entre investigação e desenvolvimento, por um lado, e reforço da posição de mercado, por outro, o que nem sempre acontece.

6.3.4.2. Impõe-se confrontar os custos associados à necessidade crescente de um apoio suficiente à investigação e os custos, suportados pelo consumidor e pelos poderes públicos, da considerável subvenção do mercado. Neste contexto, impõe-se a questão de saber qual o aumento do preço da energia que a economia europeia pode tolerar a longo prazo, tendo, inclusivamente, em conta a concorrência mundial.

6.3.5. Em princípio, pode obter-se energia nuclear através da fissão de átomos muito pesados, tais como o urânio ou o plutónio e da fusão de átomos muito leves, como o deutério ou o trítio. Todavia, os dois processos distinguem-se radicalmente no que se refere às modalidades e condições de exploração, aspectos ambientais e de segurança, recursos, etc.

6.3.6. Embora a utilização dos reactores de fissão esteja difundida no mundo inteiro, há já muitas décadas, os seus níveis técnicos e de segurança variam de país para país, encontrando-se os da UE entre os mais sofisticados. Por esta razão, já não há qualquer dúvida de que caberá à UE assumir novas funções em matéria de aperfeiçoamento desses níveis nos países terceiros. Os objectivos principais da investigação serão, portanto, o aumento dos níveis de segurança, a promoção da sua utilização também nos países terceiros e a procura de soluções ainda mais eficazes para a eliminação de resíduos radioactivos da fissão longevos.

6.3.7. Os reactores de fusão encontram-se ainda em fase de desenvolvimento. Todavia, as suas características de segurança, a redução drástica de resíduos radiotóxicos — sem componentes longevos (actinídeos) — e a reserva quase ilimitada de recursos tornam-nos, provavelmente, numa importante tecnologia de futuro com carácter duradouro. Face ao êxito do Programa Europeu de Fusão já completamente integrado no Espaço Europeu de Investigação (ver ponto 3.6), foi possível elaborar, numa cooperação à escala mundial (EUA, Japão, Canadá, Rússia) os planos de execução das obras de um reactor experimental internacional ITER. O ITER demonstrará, dentro dos padrões relevantes para as centrais nucleares, que é possível do ponto de vista técnico e científico produzir energia utilizável a partir da fusão nuclear. O objectivo principal da investigação

deve ser, portanto, demonstrar, o mais brevemente possível, que o ITER é exequível e vantajoso em termos ambientais, dispondo-se deste modo de uma base para a construção da primeira central de fusão nuclear destinada à produção de electricidade.

6.3.8. Na UE, a indústria e a investigação ocupam uma posição de ponta em quase todos os sectores supracitados. Por esta razão, é extremamente importante conservar esta posição e esta mestria, desenvolvê-las e pô-las ao serviço tanto do delicado aprovisionamento energético europeu como da globalização e dos compromissos internacionais.

6.3.9. Neste contexto, o Comité reitera o seu apelo ao mundo político, económico e científico para tornarem os cargos científicos e técnicos apelativos, de forma a que um número suficiente de jovens se sinta motivado para uma formação nessas áreas. Esta abordagem implica não só disponibilizar institutos de formação altamente qualificados, como também transmitir a mensagem aos estudantes de que os cientistas e os engenheiros, nos vários sectores da energia, desempenham um papel decisivo na garantia de um aprovisionamento energético suficiente e respeitador do ambiente. Ao mesmo tempo, as expectativas profissionais devem ser suficientemente atraentes para que os jovens se sintam inclinados a enveredar por uma carreira no sector da tecnologia energética e esta carreira, as hipóteses de promoção e a remuneração lhes dê tanta satisfação que se decidem a continuar a exercer a profissão que escolheram.

6.3.10. O Comité insiste ainda que a temática energia, investigação energética e desenvolvimento sustentável deve fazer parte do diálogo com a sociedade civil, sem esquecer a educação e o papel dos meios de comunicação. Sobretudo os cidadãos bem formados estarão à altura de, num processo social e democrático, zelarem para que, também neste domínio, sejam tomadas as opções, as medidas de precaução e as decisões mais correctas.

## 7. Síntese e recomendações do Comité

7.1. Um dos pontos principais das conclusões dos Conselhos de Lisboa, de Gotemburgo e de Barcelona é a garantia de um fornecimento de energia económico, não prejudicial para o ambiente e durável. No entanto, apenas será possível alcançar este objectivo com uma duplicação de esforços: existe um problema energético e é preciso resolvê-lo. A economia, a ciência e a política terão de assumir como sua tarefa comum a concepção de uma estratégia adequada para esse efeito e a afectação dos recursos necessários.

7.2. A estratégia para resolver o problema energético não deverá, contudo, restringir-se a aspectos avulsos. Há sim que debetê-lo em toda a sua extensão e numa perspectiva global e a longo prazo e atacá-lo em todas as frentes. A sua solução poderá ser uma componente crucial e a pedra de toque de uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável.

7.3. Urge procurar a chave para soluções possíveis sobretudo na investigação e no desenvolvimento intensivos. A investigação energética é o elemento estratégico e a base indispensável de qualquer política energética com êxito a longo prazo. Os investimentos na investigação e no desenvolvimento poderão ser uma forma de as gerações de hoje compensarem as gerações vindouras pelo consumo actual das fontes de energia e pela saturação do ambiente causada pelas emissões de gases e pelos resíduos originados pelo consumo de energia.

7.4. Face ao exposto, o Comité recomenda à Comissão que elabore uma estratégia europeia para uma investigação energética integrada que sirva de inspiração a um futuro programa europeu de investigação energética. Este deveria, na medida do possível, entrar em vigor ainda durante o período de validade do Sexto Programa-Quadro, ou o mais tardar no período subsequente. Os recursos suplementares que tal exigirá poderiam provir do reforço das despesas gerais da I&D (em conformidade com as conclusões de Barcelona) e de uma parte do Fundo CECA.

7.5. Cabe aqui logicamente um papel fundamental ao Espaço Europeu da Investigação e aos instrumentos de que este dispõe. O Comité exorta os governos, a indústria e os centros de investigação dos Estados-Membros a colaborarem numa estratégia europeia desta natureza e a associarem-se ao programa europeu de investigação energética. As oportunidades oferecidas pelo Espaço Europeu da Investigação deviam ser bem aproveitadas na elaboração de uma estratégia de investigação energética ampla, transparente, coordenada e apoiada por todas as partes.

7.6. O Comité está plenamente consciente de que uma parte considerável das suas recomendações coincidem com os pontos de vista defendidos na proposta da Comissão sobre o Sexto Programa-Quadro, no Programa *Euratom* e em outros programas da Comissão, só que de uma forma incompleta e fragmentada. Sem prejuízo da sua codificação em diversos tratados, deveria seguir-se um programa europeu de investigação energética coerente, construído sobre esses alicerces, compacto e especificando os meios necessários para a sua realização e a sua coordenação. Este programa deveria ser compreensível para os cidadãos, ser defendido resolutamente pelos decisores políticos e viável numa perspectiva de longo prazo.

7.7. O aprovisionamento de matérias primas energéticas, bem como a eliminação e a diminuição dos resíduos originados pelo consumo de energia requerem o aperfeiçoamento de todas as fontes de energia possíveis e imaginárias, pois só assim se poderá explorá-las, melhorá-las e tirar delas o máximo partido. Sendo a investigação e o desenvolvimento a semente que dará frutos no futuro, o esforço que tal exige

deveria reger-se não só pela competitividade mundial, pela situação crítica do aprovisionamento e pela premência da problemática ambiental, mas também pela amplitude e pelo custo do consumo total de energia.

7.8. Nesta linha de pensamento, a indústria devia concentrar os seus esforços essencialmente nos objectivos que permitam conseguir, a curto prazo, resultados, produtos, processos e serviços e, por conseguinte, uma amortização relativamente célere dos investimentos canalizados para a investigação, uma parte dos quais poderia ser suportado pelas próprias empresas. A regulamentação do mercado interno europeu e outros incentivos deveriam permitir à indústria cumprir os objectivos de Barcelona e participar no Programa Europeu de Investigação Energética.

7.9. É, portanto, tarefa dos centros de investigação públicos procederem aos desenvolvimentos de base necessários e promoverem, em especial, os projectos cujo objectivo só é alcançável a longo prazo. A economia e a ciência têm de colaborar em estreita parceria e reciprocidade, para, através da investigação de base e de projectos de demonstração, encontrarem, por fim, soluções com viabilidade de mercado.

7.10. As vertentes temáticas do programa de investigação a conceber deveriam ter em conta não só todos os aspectos relevantes para os utilizadores — como agregados familiares, edifícios, indústria e transportes — mas também as várias

técnicas de aprovisionamento, transformação, distribuição e utilização, a poupança de energia integrada e o desenvolvimento de novos conceitos. Delas fazem parte igualmente as questões da segurança de aprovisionamento, da redução ou da gestão dos riscos técnicos, da protecção do ambiente e ainda da retenção/eliminação dos resíduos originados pelo consumo de energia (p. ex. gases com efeito de estufa, radioactividade). São de aduzir a estas componentes o desenvolvimento (aperfeiçoamento) dos materiais necessários e os estudos analíticos e antecipativos dos sistemas em que sejam simulados e testados cenários demográficos, económicos e ecológicos.

7.11. São de prosseguir e apoiar a cooperação e a articulação em rede quer com os países candidatos quer com os países vizinhos que deverão assumir, como objectivo último, uma escala mundial. O problema energético não deve ser analisado meramente na sua vertente de aprovisionamento mas ser visto, em última instância, como um problema global face às suas possíveis implicações económicas, ecológicas e políticas.

7.12. Concluindo, o Comité reafirma uma vez mais o seu apelo de integrar a problemática da energia, da investigação energética e do desenvolvimento sustentável no diálogo com a sociedade civil, não esquecendo a educação e o papel dos meios de comunicação. Sobretudo os cidadãos bem formados estarão à altura de, num processo social e democrático, zelarem para que, também neste domínio, sejam tomadas as opções, as medidas de precaução e as decisões mais correctas.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*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 o quadro para a criação do céu único europeu»,

(COM(2001) 123 final — 2001/0060 (COD))

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu»,

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu», e

- a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à interoperabilidade da rede europeia de gestão do tráfego aéreo»

(COM(2001) 564 final — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

Em 15 de Novembro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 80.º, n.º 2 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 19 de Junho de 2002, sendo relator B. Tosh.

Na 392.ª reunião plenária, realizada em 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité adoptou o seguinte parecer por 119 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções.

**1. Introdução**

1.1. É necessária a intervenção da Comunidade para criar condições que permitam que o tráfego aéreo seja mais regular e pontual, mantendo elevados níveis de segurança. Isto aplica-se a todo o tráfego aéreo civil e militar e trará benefícios ambientais e sociais para a Comunidade. As propostas dizem respeito a todos os movimentos de tráfego aéreo sob controlo civil, incluindo os movimentos militares. O programa de acção está concebido para que destas propostas resulte um espaço aéreo único e integrado, isto é, um céu único. Considera-se que a reforma da gestão de todas as componentes que contribuem, de forma global, para a utilização do espaço aéreo está na base de toda e qualquer acção para melhorar a eficácia do sistema.

1.2. Do ponto de vista conceptual, estas propostas procuram, pela primeira vez, criar um quadro regulamentar único para o espaço aéreo — e não para a aviação — que, até agora, tem estado sujeito a diversos conjuntos de actos regulamentares. As novas propostas seguem, todavia, os princípios básicos (por exemplo, em matéria de segurança) desses regulamentos. As propostas de criação do céu único relativas ao espaço aéreo são distintas das referentes ao «céu aberto», que dizem respeito à prestação mais ampla de serviços de transporte aéreo pelas companhias aéreas.

1.3. A Comunicação apresenta três propostas de regula-

mento que estabelecem critérios gerais para pôr em prática o sistema de gestão até 31 de Dezembro de 2004.

1.4. Um Grupo de Alto Nível solicitou o contributo de todos os agentes do sector para a elaboração do relatório sobre o Céu Único Europeu, que apresentou à Comissão em Novembro de 2000. Nesse relatório foram analisados os seguintes aspectos:

- regulamentação;
- instituições;
- tecnologia;
- recursos humanos.

1.5. As propostas que constituem o programa de acção para a criação do Céu Único Europeu são as que estabelecem o respectivo quadro<sup>(1)</sup> e as três propostas de regulamento apresentadas no documento<sup>(2)</sup>:

- prestação de serviços de navegação aérea 2001/0235 (COD);
- organização e utilização do espaço aéreo 2001/0236 (COD);

<sup>(1)</sup> COM(2001) 123 final.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 564 final.

— interoperabilidade da Rede Europeia de Gestão do Tráfego Aéreo 2001/0237 (COD).

Estas três propostas dizem respeito, respectivamente, às organizações que prestam serviços de controlo do tráfego aéreo, à regulamentação da prestação desses serviços, à organização do espaço aéreo e aos requisitos técnicos para assegurar a interoperabilidade do equipamento e do pessoal.

1.6. O método de trabalho mais produtivo para elaboração do parecer do CESE é examinar conjuntamente os diversos documentos e estruturar tematicamente a sua resposta, como segue.

## 2. Contexto

2.1. O relatório do Grupo de Alto Nível seguiu um processo de avaliação racional que, em síntese, definiu a seguinte sequência de aspectos, reflectindo em seguida sobre as questões que deles decorrem:

Aspectos	Questões
Aumento do tráfego	Imperativo de mudança e de melhoria do desempenho
Fragmentação	Deficiências do sistema actual
Organização do controlo do tráfego aéreo — processo de reforma	Necessidade de reforma
Regulamentação — segurança — desempenho — concepção sustentável — domínios económicos	Necessidade de instituir procedimentos
Espaço aéreo federal (incluindo o militar)	Espaço aéreo comum
Quadro institucional	Eurocontrol pan-europeu
Gestão do espaço aéreo	Complexidade
Sistemas de gestão do tráfego aéreo e coordenação	Integrar o sector militar normas comuns
Aspectos sociais	Requisitos de certificação
Entidade regulamentadora	Recursos, conhecimento especializado e autoridade

2.1.1. O relatório expõe claramente os benefícios que se esperam da adopção dos regulamentos relativos ao «céu único», mas não inclui uma análise quantitativa da relação custo-benefício ou das repercussões operacionais das iniciativas propostas. Os relatórios da Comissão de Análise das Prestações apresentam, contudo, provas quantificadas dos problemas inerentes à abordagem actual.

## 2.2. Observações na generalidade

2.2.1. Estas propostas são de particular importância para a Comunidade, dado que o espaço aéreo é um recurso comum de interesse geral. Facilitar um transporte aéreo seguro e eficaz é particularmente importante para a Europa. O CESE compreende e apoia o objectivo desta iniciativa, mas considera que o conceito é complexo, já que engloba diversos aspectos da gestão dos movimentos de tráfego aéreo. Assim, são necessárias medidas e objectivos quantificados para assegurar que a proposta de um espaço aéreo comunitário que constitua um *continuum* atinja efectivamente os objectivos declarados. As prioridades, os objectivos e os resultados deveriam ser mais claramente enunciados. Em particular, a segurança deve continuar a ser a primeira prioridade.

2.2.2. A Comissão conta em grande medida com a eliminação da fragmentação para suporte das propostas. As suas actuais propostas baseiam-se também muito na eliminação dos estrangulamentos e na melhoria dos processos e dos procedimentos de concepção, gestão e regulação do espaço aéreo. A eliminação da fragmentação não é um fim em si mesma, importando definir claramente os resultados a atingir. Em particular, a capacidade do sistema tem de ser capaz de fazer face ao aumento da procura de transporte aéreo que se espera ronde os 5% anuais.

2.2.3. Se bem que o CESE reconheça que a gestão comum do espaço aéreo dentro de fronteiras não nacionais não pressupõe soberania, pois já existem exemplos de gestão desse tipo inter-países, subsiste a dificuldade de definir os «blocos» funcionais regionais onde as pressões comerciais poderiam entrar a sua aplicação.

Será importante, por exemplo, assegurar que a reconfiguração da arquitectura do espaço aéreo superior melhora efectivamente o trajecto dos sectores e o desempenho das rotas e conduz à melhoria da capacidade e da eficácia. Os benefícios que daí resultariam para o sector dos transportes aéreos e para os passageiros estão por clarificar. O Eurocontrol estima que os benefícios da optimização das rotas poderão significar apenas uma melhoria dos custos de exploração de 5%. O CESE insta a Comissão a quantificar a eficácia das suas propostas e a fixar objectivos na matéria.

2.2.4. Importa ser mais claro quanto às verdadeiras causas dos problemas. Por exemplo, os problemas dos serviços de transporte aéreo (regularidade, atrasos, segurança) resultam de uma utilização não coordenada do espaço aéreo? O congestionamento, que a Comissão diz ter assumido «uma amplitude catastrófica em 1999», verifica-se igualmente no espaço aéreo inferior e pode ser muito visível nos aeroportos! 1999 foi também um ano excepcional, marcado pela acção militar nos Balcãs. Não é verdade que os incidentes de segurança no espaço aéreo superior são extremamente raros e que a coordenação de rotas através da plena integração de todos os utilizadores é porventura a única vantagem certa que os consumidores retirarão destas intervenções? Embora o atraso médio por movimento devido à gestão do tráfego aéreo (ATFM) tenha sido de apenas  $\frac{3}{14}$  minutos em 2001 (Fonte: Central Office for Delay Analysis), o atraso médio de ATFM por movimento atrasado foi de aproximadamente 20 minutos. A percentagem de voos atrasados por razões que se prendem com a ATFM foi de 15,7 % em 2001, contra mais de 20 % em 1999. Nem todos estes atrasos resultam de congestionamento no espaço aéreo superior, já que alguns deles decorrem de restrições introduzidas em virtude de limitações de capacidade nos aeroportos ou do estado do tempo. Todavia, é provável que a coordenação no espaço aéreo da Europa Central, altamente congestionado, traga vantagens muito significativas.

2.2.5. É também motivo de preocupação para o CESE a insuficiente pormenorização da proposta quanto ao modo de funcionamento do Comité do Céu Único. Embora concorde que o comité seja constituído por peritos nacionais, entende que não está clara a forma como este órgão consultará e solicitará o parecer de peritos do sector. Se se quiser superar as carências do sector em matéria de recursos humanos e de tecnologia, será fundamental que o comité em questão disponha do necessário conhecimento especializado e institua procedimentos com vista a obter o contributo do sector.

### 2.3. Regulamentação

2.3.1. A separação de poderes com a criação de uma entidade regulamentadora europeia, dotada de autonomia financeira e com competências e responsabilidades claramente definidas, é, como para outros sectores, um conceito que merece acolhimento positivo. O quadro regulamentar deve ser claro e preciso e centrar-se nas questões fundamentais. O CESE considera que é extremamente importante assegurar que a regulamentação não seja excessivamente prescritiva e garanta aos operadores as condições necessárias para exercerem a sua actividade de uma forma eficaz e competitiva.

2.3.2. Importa assegurar que a entidade regulamentadora disponha de um sistema de informação de elevada qualidade

para monitorizar o funcionamento do sistema. A qualidade dos formatos de configuração e dos canais de alimentação do sistema de informação da entidade regulamentadora serão cruciais para a eficácia e credibilidade da harmonização pretendida.

### 2.4. Instituições

2.4.1. Para tornar o quadro institucional proposto mais digno de crédito, dever-se-ia porventura ter dado mais relevo aos efeitos sobre a eficácia e a coerência da tomada de decisões. A transição para a atribuição de mais poderes de decisão ao *Eurocontrol* <sup>(1)</sup> representa um grande passo em frente.

2.4.2. Para além da importância de assegurar a clareza das condições em que o Comité do Céu Único consultará e solicitará o parecer do sector, importa aclarar o papel e finalidade distintos do Comité de Diálogo Sectorial e em que circunstâncias será consultado. O CESE gostaria de realçar a importância de uma ampla consulta sobre a aplicação destas medidas, de forma a assegurar a sua oportunidade, eficiência e eficácia. Neste momento, o quadro de consulta não está devidamente estabelecido.

2.4.3. A cooperação é claramente benéfica nos seguintes aspectos:

- segurança e eficácia;
- optimização e integração dos recursos;
- sistematização dos pagamentos;
- soluções inovadoras com um valor de comercialização mais elevado.

2.4.4. O processo de tomada de decisões pretende englobar todas as partes envolvidas na gestão do tráfego aéreo, não apenas o ATC, mas também os prestadores de serviços como, por exemplo, boletins meteorológicos ou serviços aeroportuários em terra, bem como os fornecedores de equipamentos. Seria muito útil que o valor acrescentado de tão ampla consolidação fosse avaliado e medido na prática, já que a não obtenção de tais benefícios implicaria prejuízos evidentes.

---

<sup>(1)</sup> Tem, neste momento, 32 Estados-Membros. O principal objectivo do *Eurocontrol* é o desenvolvimento de um sistema pan-europeu de gestão do tráfego aéreo (ATM) que constitua um continuum. O *Eurocontrol* desenvolve, coordena e planifica a aplicação de estratégias pan-europeias de ATM a curto e longo prazo e respectivos planos de acção num esforço colectivo que envolve as autoridades nacionais de regulamentação, os prestadores de serviços de navegação aérea, os utilizadores civis e militares do espaço aéreo, a indústria e outras instituições europeias.

2.4.5. Um céu único dependente da coordenação de actividades não pode ser tão eficaz quanto aquele que é controlado por uma entidade única. Porém, teria sido útil a comparação com a prática adoptada na América do Norte, onde existe uma entidade de espaço aéreo federal «comunitário», e a avaliação do seu contributo para a regularidade, a segurança e a pontualidade. A Comissão de Análise das Prestações referiu, todavia, que o sistema dos EUA pode ser 50 % mais produtivo e 50 % mais eficaz em termos de custos. O sistema dos EUA pode ainda constituir um ponto de referência, conquanto as circunstâncias sejam diferentes.

2.4.6. O sistema de acreditação uniforme para a rede de organizações incumbidas da inspecção e controlo eficazes dos serviços de navegação aérea será fundamental para a integridade da criação de um céu único que constitua um continuum e para proteger, simultaneamente e de forma transparente, o interesse público.

2.4.7. Há também muitos ensinamentos a extrair de quadros regulamentares estabelecidos noutros sectores de interesse geral.

## 2.5. Tecnologia

2.5.1. A massa crítica e a ênfase na tecnologia têm grande ressonância e deveriam ser uma pedra angular da justificação das propostas. É evidente que os prestadores de serviços concebidos e fornecidos na Comunidade verão a sua posição reforçada no mercado internacional. Importa, pois, que se conclua urgentemente um acordo global sobre os princípios. Graças a tal evolução, a cooperação para a normalização ao nível mundial proporcionará aos fornecedores da UE, que já beneficiam, por exemplo, de uma posição de liderança no que se refere aos equipamentos instalados em terra, vantagens em termos de reconhecimento e da relação custo-benefício de uma forma continuada, à medida que a tecnologia evolui.

2.5.2. O interesse de que o investimento europeu no programa *Galileo* se reveste para estas propostas deveria ser realçado, devendo-se proporcionar a todas as componentes da prestação de serviços ATM todas as oportunidades para maximizarem o seu impacto.

## 2.6. Recursos humanos

2.6.1. É realçada a esperada interoperabilidade do pessoal, mas importa aprofundar as indicações sobre a forma de a conseguir na prática e desenvolver estudos de casos. A amálgama de pessoal civil e militar criará dilemas sem

precedentes no plano operacional, processual e quiçá remunerativo. Todavia, a identificação e partilha das melhores práticas e a formação serão fundamentais.

2.6.2. Transmite-se claramente a mensagem de que a disponibilidade de pessoal qualificado é um factor-chave que condiciona o desenvolvimento do espaço aéreo, o que deveria impulsionar o necessário financiamento da UE para apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento de qualificações e competências especializadas a um nível idêntico ao do financiamento de projectos tecnológicos como os que giram em torno do programa *Galileo*. O reconhecimento e desenvolvimento de qualificações interpessoais, conhecimentos linguísticos e competências operacionais de ponta deveriam ser parte integrante das propostas.

## 3. Conclusões

3.1. Na proposta (CE) n.º 2001/0060 (COD) afirma-se que é indispensável um céu único para a prestação de serviços de transporte aéreo seguros, regulares e com um impacto positivo na circulação de mercadorias e na mobilidade. O conceito «porta a porta» promoveria a sua adopção e compreensão.

3.2. Contudo, as propostas em si mesmas não podem fazer face à pressão da procura nos principais aeroportos. O CES considera que são indispensáveis medidas adicionais para aumentar a capacidade das pistas e desenvolver outras infra-estruturas em terra, minimizando os impactos ambientais locais, se se quiser optimizar a capacidade do espaço aéreo.

3.3. A premissa de que a segurança tem prioridade sobre todos os demais aspectos das propostas deveria estar presente em todos os elementos das mesmas. Para tal, espera-se que se estabeleçam normas e que estas sejam objecto de actualização permanente, determinando-se desse modo as necessidades de financiamento, em vez de se conceder financiamento até um nível «razoável».

3.4. O enquadramento dos dados relativos à comunicação de acidentes deveria ser concebido de forma a incentivar a eliminação dos incidentes e evitar a atribuição de culpas.

3.5. Falta nestas propostas uma avaliação da relação custo-eficácia. Seria razoável esperar que se tivesse desenvolvido e publicado um quadro de avaliação desse tipo, de forma a validar esta intervenção. Por exemplo, a quantificação da «regularidade», da «segurança do espaço aéreo» e do «congestio-

namento», tanto numa perspectiva histórica como tendo em conta os resultados que se esperam destes instrumentos, poderia ser estabelecida como boa prática depois de devidamente processada. É de esperar que as fichas financeiras legislativas prevejam a mesma análise custo-benefício.

3.6. A assunção de que é preferível a realização dos voos em linha recta poderia ser mais bem formulada, por forma a sublinhar que a rota mais económica é a melhor, dado o impacto das condições atmosféricas, de tráfego e climatéricas prevalentes.

3.7. Haverá um importante desenvolvimento do investimento e da tecnologia neste sector. Importa que a Comunidade disponibilize instrumentos adequados para I&D de ponta, a fim de assegurar a criação e manutenção de centros de excelência.

3.8. O regime de tarifação aplicável aos utilizadores do espaço aéreo deve ser transparente, de modo a assegurar os incentivos adequados para que os investimentos correspondam à procura dos utilizadores. Importa que o quadro estabelecido preveja os incentivos necessários ao investimento em novas tecnologias e em capacidade. O CESE gostaria que se demonstrasse que o regime de tarifação aplicável aos utilizadores do espaço aéreo é comparável ao de outros modos de transporte, como por exemplo os caminhos-de-ferro, e que os custos externos internalizados estão claramente identificados. Essa identificação serviria para incentivar o sector a desenvolver esforços no sentido da redução dos danos ambientais. Os princípios fundamentais de tarifação deveriam basear-se na transparência dos custos e das taxas.

3.9. A amálgama de utilizadores civis e militares que se faz nestas propostas é inteiramente lógica, já que clarificará a concessão de direitos. Continua a ser motivo de preocupação que vastas zonas do espaço aéreo reservadas aos utilizadores militares não possam ser utilizadas eficazmente, importando examinar a possibilidade de conceder mais espaço aéreo aos utilizadores civis. As perspectivas de uma utilização mais racional deste espaço aéreo depararão certamente com dificuldades, devido aos requisitos de segurança que os movimentos militares implicam. A resolução de litígios neste domínio deveria ter lugar à porta fechada.

3.10. A integridade do papel da entidade regulamentadora para fazer cumprir rigorosamente as normas deve ser sacrosanta. O CES constata que existe a percepção de que a modernização da prestação de serviços, que efectivamente introduz concorrência e proporciona prerrogativas comerciais, pode ter resultados diversos. A transição não deve afectar a qualidade dos serviços prestados nem os interesses dos utilizadores. Tão-pouco deve levar ao subinvestimento na infra-estrutura ferroviária, como aconteceu no Reino Unido. O investimento na gestão do tráfego aéreo (ATM) terá repercussões em toda a cadeia de fornecimento. Os benefícios poderiam ser, por exemplo:

- redução dos tempos de utilização do espaço aéreo;
- redução da amortização das aeronaves e do consumo de combustível devido ao encurtamento das viagens;
- melhoria da assistência aos passageiros nos aeroportos e da capacidade à medida que o congestionamento diminui;
- impacto ambiental positivo.

3.11. A entidade regulamentadora europeia deve assegurar que o sistema de pagamentos reconhece e recompensa o impacto dos investimentos em qualquer ponto da cadeia. Tem de haver clareza regulamentar para assegurar a remuneração dos investimentos e um rendimento adequado para o investidor, seja ele público ou privado.

3.12. Visto que, muito em breve, os 450 aeroportos europeus acolherão mil milhões de passageiros por ano, há que explicitar os ganhos para os consumidores em termos de custos, tempos de viagem, pontualidade e ambiente, de modo a conferir mais legitimidade às propostas.

3.13. O prazo previsto para a introdução do novo sistema é curto em comparação com outros projectos. É necessário alterá-lo. Em síntese, o CESE subscreve os princípios das propostas elaboradas pela Comissão, mas considera que há diversos aspectos a aprofundar, particularmente o funcionamento preciso do novo quadro, as disposições em matéria de consulta e a definição e monitorização dos objectivos.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*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 para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos»**

(COM(2001) 784 final — 2001/0305 (COD))

(2002/C 241/05)

Em 30 de Janeiro de 2002, o Conselho da União Europeia decidiu, ao abrigo do disposto no 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 do CESE designou relator Bo Green. A secção emitiu parecer em 19 de Junho de 2002.

Na sua 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 121 votos a favor, 2 contra e 1 abstenção, o presente parecer.

## 1. Antecedentes

1.1. Reconhecendo a necessidade de regras comuns para a indemnização e assistência aos passageiros a quem é recusado o embarque, a Comunidade adoptou em 1991 o Regulamento (CEE) n.º 295/91 <sup>(1)</sup>.

1.2. A Comissão concluiu em 1998 que era necessário alargar e clarificar as disposições mediante uma proposta de regulamento do Conselho alterando o Regulamento (CEE) n.º 295/91 — COM(98) 41 final — 98/0022(SYN) <sup>(2)</sup>.

1.3. A proposta, que foi alterada por parecer do Parlamento <sup>(3)</sup>, visava ampliar consideravelmente o âmbito de aplicação do regulamento. Tencionava, nomeadamente, torná-lo extensivo aos voos não regulares, aos voos com origem em países terceiros e com destino à Comunidade, aos cancelamentos por motivos distintos dos de segurança, aos bilhetes em suporte diferente do papel e à melhoria da informação dos passageiros sobre os seus direitos.

1.4. No seu parecer sobre a proposta de regulamento, o CESE concluiu: «Em função do resultado da avaliação global

dos custos e dos benefícios, o Comité concorda com a necessidade de um regulamento que discipline o pagamento de compensações devido a recusa de embarque em caso de sobrerreserva. O regulamento em vigor mostrou-se eficaz, mas impõe-se a sua revisão, de modo a fazer face a problemas surgidos após a adopção.» <sup>(4)</sup>

1.5. Não obstante, o Conselho não adoptou esta proposta, devido ao desacordo quanto à sua aplicação ao aeroporto de Gibraltar.

1.6. A Comissão declarou em 2000, na sua Comunicação sobre a protecção dos passageiros dos transportes aéreos na União Europeia <sup>(5)</sup>, tencionar retirar a sua proposta de alteração de 1998 e substituí-la por uma mais rigorosa.

1.7. Em Maio de 2001, associações de companhias aéreas europeias <sup>(6)</sup> apresentaram compromissos voluntários para melhorar a qualidade dos seus serviços e recomendaram aos seus membros que os adoptassem, o que se espera que venha a ser feito pela maioria deles. Trata-se de um considerável passo em frente, mas que não cobre nem a indemnização nem a assistência aos passageiros a quem é recusado o embarque ou

<sup>(1)</sup> Regulamento (CEE) n.º 295/91 do Conselho, de 4.2.1991, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares (JO L 36 de 8.2.1991, p. 5).

<sup>(2)</sup> Proposta de Regulamento (CE) do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.º 295/91, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares. COM(98) 41 final de 30.1.1998.

<sup>(3)</sup> Proposta alterada de Regulamento (CE) do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.º 295/91, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares. COM(98) 580 final de 19.10.1998.

<sup>(4)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu (TRA/357) sobre a Proposta de Regulamento (CE) do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.º 295/91, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares (COM(98) 41 final).

<sup>(5)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Protecção dos passageiros dos transportes aéreos na União Europeia (COM(2000) 365 final de 21 de Junho 2000).

<sup>(6)</sup> A AEA (Associação das Companhias Aéreas Europeias), a ERA (Associação das Companhias Aéreas das Regiões da Europa) e a IACA (Associação Internacional de Chárteres Aéreos).

cujo voo é cancelado. Daí a Comissão defender a necessidade de legislação para proteger os passageiros nessas circunstâncias.

1.8. É sobre este pano de fundo que a Comissão vem agora apresentar a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos<sup>(1)</sup>, da qual trata o presente parecer. O artigo 20.º da proposta de regulamento afirma claramente a intenção de revogar o Regulamento (CEE) n.º 295/91.

## 2. A proposta da Comissão

2.1. Segundo o Regulamento (CEE) n.º 295/91, o passageiro a quem seja recusado o embarque tem três direitos:

- compensação financeira (entre 75 e 300 EUR),
- escolha entre voo alternativo e reembolso do bilhete e
- assistência durante a espera: bebidas, refeições, hotéis.

2.2. A Comissão vem agora propor, que, em situação de recusa de embarque ou de cancelamento do voo, ao invés do que era habitual, um operador seja obrigado a convidar os passageiros a prescindirem dos seus lugares contra uma forma de compensação a negociar nesse mesmo momento. Desse modo, a compensação reflecte o valor que cada passageiro atribui ao transtorno causado.

2.3. Os operadores apenas terão o direito de recusar o embarque se o número de voluntários for insuficiente. Os passageiros vítimas de recusa de embarque continuarão a gozar dos mesmos direitos do que até agora, já que a compensação financeira se situa entre 375 e 1 500 EUR, consoante as distâncias sejam superiores ou inferiores a 3 500 quilómetros.

2.4. No caso de recusa de embarque a um passageiro, este pode, aliás, escolher entre o reembolso do preço do bilhete — acrescido, eventualmente, da viagem gratuita de regresso a casa — e o reencaminhamento mais rápido possível para o destino final. Aliás, a todos passageiros a quem seja recusado o embarque deve ser prestada assistência sob forma de refeições, e, eventualmente, de alojamento em hotel.

2.5. O regulamento até agora existente não abrange os casos de voos cancelados por responsabilidade do operador. Na nova proposta, o operador é obrigado a contactar os

passageiros e a solicitar-lhes que renunciem voluntariamente às suas reservas, a não ser que o operador possa provar que o cancelamento se deveu exclusivamente a circunstâncias excepcionais, alheias à sua responsabilidade.

2.6. Um passageiro que não renuncie voluntariamente à sua reserva tem os direitos mencionados nos pontos 2.2, 2.3 e 2.4.

2.7. Há que corrigir a proposta onde diz que o passageiro tem direito de escolha entre um voo alternativo e o reembolso do bilhete. Além disso, os passageiros com necessidades especiais e as pessoas com mobilidade reduzida, bem como seus eventuais acompanhantes e crianças não acompanhadas, têm direito à assistência específica prevista no artigo 9.º, bem como a qualquer outro tipo de assistência exigível para dar resposta às necessidades especiais desses passageiros durante o tempo de espera.

2.8. Por longos tempos de espera entendem-se os que atingem 2 horas, no caso de ligações de distância inferior a 3 500 quilómetros, ou 4 horas, no caso das de distância igual ou superior a 3 500 quilómetros.

2.9. Finalmente, é proposta a extensão do âmbito do regulamento aos voos não regulares, já que o regulamento existente só abrange os regulares. Essa extensão não afecta os direitos conferidos aos passageiros por força da directiva sobre viagens organizadas<sup>(2)</sup>.

2.10. O regulamento aplica-se aos passageiros pagantes, incluindo os que usam milhas aéreas, que partem de um aeroporto localizado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica e aos passageiros que têm um contrato com uma transportadora comunitária ou um operador turístico para uma viagem organizada posta à venda em território comunitário e que partem de um aeroporto localizado num país terceiro com destino a um aeroporto situado no território de um Estado-Membro a que o Tratado se aplica, a menos que beneficiem de indemnização e assistência nesse país terceiro.

2.11. Inclui-se em anexo um resumo esquemático que compara o regulamento existente e a proposta de novo regulamento.

2.12. Cada Estado-Membro designará o organismo responsável pela execução do regulamento.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 784 final — 2001/0305 (COD).

<sup>(2)</sup> Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13.6.1990, relativa às viagens organizadas, às férias organizadas e aos circuitos organizados (JO L 158 de 23.6.1990, p. 59).

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE aplaude que a Comissão tenha agora tomado a iniciativa de propor um regulamento completamente revisto e que tenha incluído certos melhoramentos propostos pelo CESE no seu parecer sobre o regulamento original. De notar que foram igualmente incluídos certos melhoramentos propostos pelo CESE no seu parecer sobre a proposta da Comissão de revisão do parecer original, mesmo que, na altura, tal proposta não tivesse sido adoptada.

3.2. O CESE lamenta que a Comissão não tenha publicado uma estatística europeia pormenorizada da recorrência de casos de recusa de embarque. Nos EUA, o Ministério dos Transportes elabora mensalmente estatísticas de atrasos, recusas de embarque, etc. (1)

3.3. O CESE espera que a recusa de embarque por razões comerciais relacionadas com o montante da compensação permaneça limitada e que os operadores não possam lucrar com uma prática de sobre-reserva ao recusarem regularmente o embarque. Ademais, o CESE aguarda com impaciência os relatórios regulares nesta área anunciados pela Comissão.

3.4. Importa precisar, como se depreende, aliás, da base jurídica, que a proposta se assenta primordialmente na protecção dos consumidores (2).

### 4. Observações na especialidade

#### 4.1. N.º 1 do artigo 7.º

4.1.1. A Comissão propõe que a compensação dependa da tarifa do bilhete de avião e se eleve até ao dobro da tarifa normal da classe executiva. Porém, o novo regulamento também deverá aplicar-se aos voos regionais realizados em aeronaves menores (com um máximo de 60 lugares e sem classe executiva), bem como aos pacotes de viagens ou de férias e aos circuitos organizados. Nos voos não regulares, a tarifa por passageiro é consideravelmente inferior à tarifa de um bilhete em classe executiva num voo regular. Do mesmo modo, a tarifa do bilhete pode ser mais baixa nos voos regionais realizados em aeronaves menores, com um máximo de 60 lugares e sem classe executiva. Se, em situação de recusa

de embarque, a compensação for idêntica em todos os casos, do ponto de vista da relação entre esta e a tarifa do bilhete, os operadores dos voos regionais e não regulares são bastante mais «castigados» do que os operadores dos voos de linha. Ora isso não é razoável.

#### 4.1.2. Recomendação

Há que reflectir sobre se o montante da compensação proposto no n.º 1 do artigo 7.º é razoável. A compensação poderia talvez ser de montantes diferentes, conforme se trate de voos regulares ou de voos regionais e não regulares.

#### 4.2. N.º 2 do artigo 7.º

4.2.1. No seu parecer TRA/357, de 1 de Julho de 1998, sobre a proposta da Comissão de revisão do regulamento original, o CESE preconizou que o montante da compensação fosse reduzido em 50 %, quando um passageiro a quem tenha sido recusado o embarque por motivo de sobre-reserva do voo originalmente escolhido for reencaminhado por outra ligação, chegando ao seu destino final com um atraso não superior a duas horas, no caso de ligações até 3 500 quilómetros, e não superior a quatro horas, no caso de voos mais longos.

#### 4.2.2. Recomendação

As compensações previstas deverão ser reduzidas em 50 % se a transportadora proporcionar um reencaminhamento que permita ao passageiro chegar ao seu destino final com um atraso não superior a uma hora, no caso de ligações até 3 500 quilómetros, e não superior a duas horas, no caso de voos mais longos.

#### 4.3. Artigo 19.º

4.3.1. A Comissão apresentará um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho o mais tardar até 1 de Janeiro de 2008. Entretanto, em intervalos de cinco anos, a Comissão elaborará um relatório sobre a execução do regulamento, baseado em parte em estudos próprios e em parte em inquéritos realizados nos Estados-Membros.

#### 4.3.2. Recomendação

Em intervalos de cinco anos, a Comissão deverá elaborar um relatório sobre a execução do regulamento, com base em relatórios elaborados pelos Estados-Membros.

#### 4.4. Outras observações

4.4.1. O CESE veria com bons olhos que o regulamento e, em especial, os montantes das compensações, fossem

(1) Página de acolhimento na Internet sob o endereço: [www.dot.gov/airconsumer](http://www.dot.gov/airconsumer).

(2) A proposta abrange os pacotes de viagens; isto é, os serviços definidos no n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 90/314/CEE do Conselho, sem afectar os direitos conferidos aos passageiros por força da directiva.

regularmente revistos, por exemplo, no âmbito das reuniões anuais com os representantes das organizações de utentes das companhias aéreas, previstas no artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2409/92 <sup>(1)</sup>. A revisão deverá ter em conta tanto os custos para as partes que deverão executar o regulamento como as vantagens de que os consumidores beneficiam, bem como ainda a evolução geral dos voos de passageiros e a evolução da recusa de embarque.

#### 4.4.2. Recomendação

Antes de o regulamento ser submetido a revisão, a Comissão deverá, em concertação com todas as partes afectadas, designa-

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 2409/92 do Conselho, de 23.7.1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (JO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

damente, entre outros, os representantes tanto das organizações europeias e regionais de companhias aéreas como das organizações de utentes das companhias aéreas, proceder a uma avaliação dos custos e vantagens que as disposições do regulamento implicam.

#### 5. Conclusão

5.1. Salvaguardando a observância das recomendações acima, o CESE concorda com a necessidade de um regulamento que discipline o pagamento de compensações devido a recusa de embarque em caso de sobrerreserva. O CESE congratula-se com as propostas de ajuste dos montantes das indemnizações e de alargamento do âmbito do regulamento, a fim de lhe permitir passar a abranger as situações de recusa de embarque e de longos atrasos, tanto nos voos regulares como nos não regulares.

### RESUMO

VOOS REGULARES		
	Regulamento em vigor	Novo regulamento proposto
Recusa de embarque	Um passageiro tem três direitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>— compensação financeira (entre 75 e 300 EUR),</li> <li>— escolha entre voo alternativo e reembolso do bilhete e</li> <li>— assistência durante a espera: bebidas, refeições, hotéis.</li> </ul>	1) Obrigação para os operadores de apelarem a voluntários para que cedam as suas reservas em troca de benefícios acordados (e também possibilidade de escolha entre um voo alternativo e o reembolso do bilhete). 2) Se, no entanto, lhes for recusado o embarque, os passageiros têm três direitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>— compensação financeira mais elevada (entre 375 e 1 500 EUR),</li> <li>— escolha entre voo alternativo e reembolso do bilhete e</li> <li>— assistência durante a espera: bebidas, refeições, hotéis.</li> </ul>
Cancelamento Cancelamento (se a responsabilidade for do operador)	Não abrangido	3) Obrigação para os operadores de contactarem os passageiros e procurarem voluntários que queiram prescindir das suas reservas. 4) Um passageiro que não se apresente como voluntário tem os seguintes três direitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>— compensação financeira igual à da recusa de embarque (entre 375 e 1 500 EUR),</li> <li>— escolha entre voo alternativo e reembolso do bilhete e</li> <li>— assistência durante a espera: bebidas, refeições, hotéis.</li> </ul>
Longo atraso	Não abrangido	5) O passageiro tem o direito de escolha entre um voo alternativo e o reembolso do bilhete. 6) Os passageiros com necessidades especiais e as pessoas com mobilidade reduzida terão direito a uma assistência mínima enquanto esperam: bebidas, refeições, hotéis.

VOOS NÃO REGULARES		
	Regulamento em vigor	Novo regulamento proposto
Recusa de embarque	Não abrangido	O mesmo que acima
Cancelamento	Não abrangido	O mesmo que acima
Longo atraso	Não abrangido	O mesmo que acima

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

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 segurança das aeronaves de países terceiros que utilizem aeroportos comunitários»**

(COM(2002) 8 final — 2002/0014 (COD))

(2002/C 241/06)

Em 31 de Janeiro de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 80.º, n.º 2 do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Junho de 2002 (relator: S. Santillán Cabeza).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por unanimidade.

## 1. Introdução

1.1. Devido ao acidente aéreo ocorrido em Puerto Plata <sup>(1)</sup>, a Comissão Europeia, convidada pelo Conselho a elaborar propostas destinadas a aumentar a segurança dos passageiros aéreos europeus, criou um Grupo de Alto Nível de peritos em segurança aérea e elaborou, com o seu apoio, uma Estratégia Comunitária para a Melhoria da Segurança da Aviação <sup>(2)</sup>, tendo levado a cabo duas iniciativas. Uma delas foi o regulamento que estabelece regras comuns no domínio da aviação

civil e cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), adoptado em 27 de Setembro de 2000 <sup>(3)</sup>.

1.2. A outra iniciativa visava assegurar que as normas de segurança das aeronaves fossem também aplicadas pelos países terceiros. Assim, a Comissão propôs, em 1997, uma directiva relativa a um procedimento de avaliação da segurança das aeronaves de países terceiros que utilizem os aeroportos comunitários <sup>(4)</sup>. Esta proposta, que foi objecto de um parecer do Comité Económico e Social <sup>(5)</sup>, caducou por incumprimento do prazo estabelecido no artigo 252.º do Tratado de Amesterdão.

<sup>(1)</sup> República Dominicana. Em 1996, uma aeronave turca, fretada por um operador turístico alemão, teve um acidente em que sucumbiram 176 passageiros.

<sup>(2)</sup> SEC(96) 2083 final.

<sup>(3)</sup> COM(2000) 595 final.

<sup>(4)</sup> COM(97) 55 final.

<sup>(5)</sup> CES 1175/97, relator: M. Mobbs.

1.3. Face ao acordo entre os governos espanhol e britânico relativo ao aeroporto de Gibraltar, a Comissão decidiu apresentar uma nova proposta, que tem em conta o exposto pelo Conselho na sua posição comum de 4 de Junho de 1998 <sup>(1)</sup> e pelo Parlamento Europeu em segunda leitura <sup>(2)</sup>.

1.4. No que se refere a esta proposta, o Grupo de Alto Nível, depois de examinar o procedimento aplicado pela FAA <sup>(3)</sup>, que consiste em verificar se as autoridades nacionais competentes dispõem dos meios previstos na Lei, do pessoal e da experiência necessários ao cumprimento das obrigações internacionais em matéria de controlo da segurança, concluiu que tal procedimento não seria adequado para a Europa.

1.5. O Grupo de Alto Nível optou, ao invés, pelo procedimento SAFA <sup>(4)</sup>, procedimento por fases que é desencadeado por provas ou suspeitas da existência de deficiências ao nível da segurança por parte numa transportadora aérea de um país terceiro.

1.6. Partindo da observância da Convenção de Chicago <sup>(5)</sup>, os pontos principais do relatório do Grupo de Alto Nível que se prendem com o presente parecer são os seguintes:

- Toda e qualquer estratégia de melhoria da segurança que tenha por objecto aeronaves e transportadoras aéreas de países terceiros deve ser compatível com as normas que regem a aviação civil internacional.
- Cada Estado contratante é responsável pela publicação ou expedição de certificados de aeronavegabilidade e de aptidão para todas as aeronaves e tripulações registadas nesse Estado. Estes certificados devem ser aceites pelos demais Estados contratantes sempre que os seus requisitos cumpram as normas internacionais mínimas. Por consequência, um Estado contratante pode não reconhecer certificados que considere não cumprirem as normas da ICAO <sup>(6)</sup>. Nesse caso, pode considerar-se que é possível empreender uma acção unilateral para proteger os cidadãos de um Estado, o que não significa que seja possível uma acção comum.

<sup>(1)</sup> JO C 227 de 20.7.1998, p. 18.

<sup>(2)</sup> JO C 313 de 12.10.1998, p. 32.

<sup>(3)</sup> «Federal Aviation Administration» dos EUA.

<sup>(4)</sup> Safety Assessment of Foreign Aircraft.

<sup>(5)</sup> Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944.

<sup>(6)</sup> Organização da Aviação Civil Internacional.

- Os acordos bilaterais, embora reconheçam o direito de ambas as partes de designar transportadoras aéreas, não contêm, de uma maneira geral, disposições explícitas sobre inspecções de segurança ou acções unilaterais que permitam a uma das partes privar a outra parte dos direitos que lhe são reconhecidos.
- Por conseguinte, é muito difícil, em termos de direito internacional da aviação, estabelecer «listas negras» de transportadoras aéreas de países terceiros, dado o risco inevitável de represálias ou outras consequências diplomáticas adversas.

## 2. Proposta da Comissão <sup>(7)</sup>

2.1. A proposta visa estabelecer o quadro comum para um mecanismo de avaliação com o objectivo de aumentar a segurança através do procedimento SAFA, mantendo o direito de cada Estado membro de inspecionar qualquer aeronave desde que respeite a legislação comunitária.

2.2. O Anexo 8 da ICAO — «Aeronavegabilidade de aeronaves» — preceitua que todas as aeronaves devem manter-se em condições de aeronavegabilidade. Quando um Estado contratante tiver dúvidas a esse respeito, não será obrigado a aceitar a validade do certificado de aeronavegabilidade e poderá proceder a uma inspecção da aeronave, imobilizando-a se necessário. As legislações nacionais diferem, mas existe, em cada Estado-Membro, uma agência autorizada a imobilizar qualquer aeronave nacional, de outros Estados-Membros ou de países terceiros quando haja motivo para duvidar da sua aeronavegabilidade. No Anexo 13 da ICAO — «Investigação de acidentes de aviação» — prevêem-se medidas semelhantes quando se considere que ocorreu um incidente.

2.3. As medidas propostas pela Comissão para aumentar a segurança aérea são de três tipos e compreendem (artigo 1.º):

- a) recolha e divulgação das informações necessárias à adopção de medidas para garantir a segurança dos passageiros;
- b) inspecção de aeronaves de países terceiros, da sua exploração e da sua tripulação, sempre que existam suspeitas fundadas de que as normas de segurança não são respeitadas, podendo-se inclusivamente chegar à imobilização da aeronave, se tal for necessário;

<sup>(7)</sup> Quanto à abordagem geral, veja-se a Comunicação da Comissão «Contribuição da Comunidade Europeia para a melhoria da segurança aérea mundial» — COM(2001) 390 final.

- c) adopção das medidas de correcção necessárias para eliminar as deficiências verificadas.

2.4. A recolha de informações (art. 4.º) é efectuada através de relatórios (dos pilotos, das empresas de manutenção, de organismos independentes das autoridades) ou de documentação (relativa, por exemplo, a incidentes ou queixas), bem como das acções subsequentes às inspecções na plataforma de estacionamento e do acompanhamento do cumprimento das medidas correctoras necessárias por parte do operador.

2.5. Estabelece-se a obrigação de os Estados-Membros publicarem semestralmente todas as informações acessíveis ao público, referentes aos últimos seis meses, sobre o número de aeronaves imobilizadas, o tipo de aeronave, o Estado de registo, o aeroporto, a data da imobilização, o país de proveniência, etc. (art. 7.º, n.º 2).

2.6. Existe uma obrigação de confidencialidade das informações (art. 7.º, n.º 4), em especial para a tripulação das aeronaves, que será assegurada pelo anonimato total da respectiva fonte.

2.7. O direito de inspecção na plataforma de estacionamento é exercido em relação a aeronaves de países terceiros quando «existam suspeitas» de «incumprimento das normas de segurança internacionais» (art. 5.º). O seu conteúdo está descrito no Anexo II da proposta de directiva e compreende a verificação da existência dos documentos necessários, da conformidade (composição e qualificações) da tripulação e da existência dos aparelhos e dispositivos requeridos (por exemplo, o registador de voo), entre muitos outros aspectos.

2.8. A imobilização de uma aeronave pode ser efectuada «sempre que o incumprimento das normas de segurança internacionais represente claramente um risco para a segurança» (art. 8.º, n.º 1). Neste caso extremo, a autoridade competente informará «imediatamente» as autoridades do Estado do operador em causa e do Estado de registo da aeronave.

É possível autorizar, com as devidas precauções de segurança, o voo da aeronave sem passageiros nem «carga pagante», em condições de segurança, com destino a um aeroporto onde será reparada.

2.9. As medidas correctivas podem incluir a vigilância, nomeadamente em relação a um determinado operador e ou a todos os operadores aéreos de um determinado país (art. 9.º), bem como a imposição de uma proibição ou de condições de exploração (art. 10.º).

2.10. Na aplicação da proposta de directiva, a Comissão será assistida pelo comité instituído pelo artigo 12.º do Regulamento do Conselho (CEE) n.º 3922/91, de 16 de Dezembro de 1991, relativo à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil (1).

2.11. O prazo para transposição da directiva é de dois anos após a sua entrada em vigor (art. 12.º). O mais tardar dois anos após a entrada em vigor da directiva, a Comissão elaborará um relatório sobre a sua aplicação e, eventualmente, proporá alterações (art. 13.º).

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a proposta da Comissão que visa aumentar a segurança dos viajantes europeus, baseada no procedimento SAFA, que é gerido pelas Autoridades Comuns da Aviação [JAA (2)] em nome da Conferência Europeia da Aviação Civil [ECAC (3)].

O procedimento SAFA faz parte de uma estratégia geral da Comissão que visa contribuir para a melhoria da segurança da aviação civil e que responde também a uma preocupação dos passageiros que se observa em todo o mundo e tem vindo a aumentar por razões alheias às condições das aeronaves, como sejam os atentados terroristas de 11 de Setembro nos EUA.

É imprescindível que entre em vigor, ainda que não signifique a completa resolução dos problemas, dadas as características especiais deste meio de transporte. Com efeito, normalmente as aeronaves permanecem pouco tempo nos aeroportos, o que dificulta a realização de inspecções exaustivas.

3.2. As medidas de informação contempladas nesta proposta estão associadas a outros requisitos, como os relativos à comunicação de ocorrências na aviação civil (4). Como já foi referido, a proposta não restringe o direito de os Estados-Membros inspecionarem, imobilizarem, proibirem ou imporem condições de segurança às aeronaves no âmbito do direito comunitário.

(1) JO L 373 de 31.12.1991.

(2) Joint Aviation Authorities.

(3) European Civil Aviation Conference.

(4) COM(2001) 532 final.

3.3. As transportadoras aéreas da Comunidade são das mais seguras do mundo. Têm de cumprir, não apenas a Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil e respectivos anexos, que estabelecem níveis mínimos de segurança das aeronaves adoptados pela ICAO, como também um conjunto de normas técnicas e procedimentos administrativos <sup>(1)</sup>. Todavia, o historial de segurança de algumas aeronaves de países terceiros obriga ao estabelecimento de normas de protecção dos passageiros quando as transportadoras aéreas utilizam aeroportos comunitários.

3.4. O Comité salienta que, nestas condições, mesmo com a entrada em vigor da proposta de directiva, os níveis de segurança de operadores de países terceiros poderão ser inferiores aos dos operadores europeus.

3.5. O Comité reafirma que esta medida deve fazer parte de uma acção conjunta e mais ampla que não diga respeito apenas às aeronaves de países terceiros, mas também às condições gerais do transporte aéreo na Europa, como salientado pelo Grupo de Alto Nível.

3.6. O Comité concorda com a necessidade de que as medidas relativas à informação, controlos, imobilizações de aeronaves ou restrições à utilização de aeroportos sejam comuns aos Estados-Membros, para evitar que aeronaves com deficiências detectadas num Estado possam prestar serviços noutros aeroportos comunitários. Além disso, uma actuação com base em normas comuns pode dificultar o exercício de represálias por parte de países terceiros quando um Estado-Membro adopte uma medida contra um determinado operador.

3.7. O Comité concorda com o critério que estabelece que, em aplicação do princípio da subsidiariedade, os recursos administrativos e judiciais contra as decisões das autoridades de aplicação seguem a legislação própria dos Estados-Membros.

3.8. O Comité aplaude a publicação de um relatório semestral sobre a imobilização de aeronaves.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. Aeronaves alugadas — O âmbito de aplicação refere-se às «aeronaves de país terceiro» em geral, entendendo-se

como tais as que não são utilizadas nem exploradas sob o controlo da autoridade competente de um Estado-Membro (art. 3.º), apenas ficando excluídas das medidas de inspecção: a) as aeronaves do Estado <sup>(2)</sup> e b) as aeronaves com um peso máximo à descolagem inferior a 5 700 Kg que não estejam envolvidas em operações comerciais de transporte aéreo (art. 2.º).

O Comité propõe que se adite a seguinte definição ao artigo 3.º:

«Aeronave de país terceiro: aeronave utilizada por uma transportadora aérea cujo certificado de operação tenha sido emitido por um Estado que não seja membro da Comunidade Europeia ou aeronave pertencente a uma empresa cuja sede administrativa ou principal estabelecimento não se situe na Comunidade.»

O Comité nota que, no entender da Comissão, a Directiva 2407/92/CEE abarca as aeronaves fretadas. Todavia, a alteração proposta não deixa margem para ambiguidades.

4.2. Normas da ICAO — O Anexo II deveria estabelecer mais claramente a obrigação dos Estados-Membros de procederem a inspecções com vista a assegurar que o operador cumpre as normas da ICAO relativas às limitações de tempo de voo, às qualificações mínimas das tripulações e à formação.

4.3. Art. 5.º — Inspecções na plataforma de estacionamento — O Comité considera conveniente que se estabeleça um número mínimo de inspecções aleatórias para aumentar a segurança das aeronaves de países terceiros.

No n.º 1 do art. 5.º, seria conveniente aditar «... medidas necessárias para garantir que as aeronaves de países terceiros ... sejam sujeitas sem demora a inspecções ...».

4.4. Art. 7.º — Protecção e divulgação das informações — Não está suficientemente claro o que devem fazer as autoridades de aplicação do Estado-Membro quando recebem informação sobre aeronaves imobilizadas de um determinado operador. Se a gravidade da causa da imobilização o justificar, deve inclusivamente determinar-se a imobilização de todas as aeronaves da transportadora aérea.

4.5. Deficiências menores — O procedimento SAFA centra-se nas deficiências graves, que poderão mesmo levar à imobilização de uma aeronave.

<sup>(1)</sup> Regulamento do Conselho 3922/91 de 16.12.1991, JO L 373 de 31.12.1991, p. 4.

<sup>(2)</sup> Aeronaves utilizadas para serviços militares, aduaneiros e policiais (Convenção de Chicago, art. 3.º).

O Comité verifica que as deficiências seriam classificadas numa escala de 1 a 3. O Comité sugere que a directiva exija que as diversas autoridades competentes troquem informações trimestralmente sobre todas as deficiências, para além de fazerem circular informação sobre as deficiências mais graves.

4.6. Língua inglesa — O Comité insiste na necessidade de exigir fluência na língua inglesa a todas as tripulações como condição de segurança. Este requisito deve ser incluído nas normas da ICAO.

4.7. O intercâmbio de informações, com a maior celeridade possível, com as autoridades competentes e com a Comissão (art. 6.º) deve ser assegurado através da utilização das tecnologias da informação. O acesso às bases de dados por parte das autoridades é fundamental.

4.8. Competência da Agência Europeia da Segurança Aérea — O Comité considera desejável que as competências de aplicação do programa SAFA sejam futuramente exercidas pela AESA.

4.9. Entrada em vigor — Dada a sua finalidade, importa que o procedimento SAFA entre em vigor com a maior brevidade. Por este motivo, e ainda que compreenda a complexidade técnica da matéria, o Comité sugere que o prazo de dois anos estabelecido para transposição da proposta de directiva seja reduzido para 12 meses.

— Neste sentido, cabe recordar que já existiu uma proposta de directiva sobre esta matéria em 1997, pelo que os Estados-Membros dispuseram de cinco anos para adoptarem as medidas necessárias.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

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 concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transportes de mercadorias»**

(COM(2002) 54 final — 2002/0038 (COD))

(2002/C 241/07)

Em 21 de Fevereiro de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.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 Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 19 de Junho de 2002, sendo relator Levaux.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 124 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

**1. Introdução: apresentação da proposta de regulamento**

1.1. O Livro Branco da Comissão, de 12 de Setembro de 2001 intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» prevê a substituição do programa PACT, que terminou em 31 de Dezembro de 2001, por um novo programa de promoção da intermodalidade denominado *Marco Polo*.

1.2. Este novo programa foi elaborado tendo em conta os ensinamentos retirados do programa PACT, apresentados no

documento de trabalho dos serviços da Comissão «Resultados do programa PACT 1997-2001», completado por uma avaliação externa independente, para o período de 1997 a 1999.

1.3. O objectivo principal do programa *Marco Polo* é reduzir o congestionamento rodoviário e melhorar o desempenho ambiental do sistema de transportes através da transferência de uma parte do crescimento do transporte de mercadorias do

modo rodoviário para o transporte marítimo de curta distância, para o transporte ferroviário e para a navegação interior.

1.4. A exemplo do PACT, o *Marco Polo* pretende apoiar acções comerciais no mercado de serviços de transporte de mercadorias.

1.5. Diferentemente do programa PACT, o *Marco Polo* promoverá projectos de transferência modal em todos os segmentos do mercado de transporte de mercadorias, e não apenas no transporte combinado que implica a utilização da estrada para a parte inicial ou final do trajecto.

1.6. O programa privilegiará os projectos internacionais em relação aos projectos nacionais. Estão previstas três orientações principais:

- Apoio ao arranque de novos serviços de transporte não rodoviário de mercadorias, que deverão ser viáveis a médio prazo («acções de transferência modal»);
- Apoio ao lançamento de serviços de transporte de mercadorias e a instalações de interesse estratégico para a Europa («acções catalisadoras»);
- Promoção da cooperação no mercado da logística do transporte de mercadorias («acções de aprendizagem comum»).

1.7. O objectivo principal do *Marco Polo* é contribuir para transferir um volume de carga correspondente ao crescimento previsto do transporte rodoviário internacional de mercadorias para outros modos.

## 2. Observações na generalidade

### 2.1. Ensinamentos do programa PACT 1997-2001

2.1.1. O Comité tomou conhecimento, com interesse, dos estudos diligenciados pela Comissão para retirar ensinamentos do programa PACT antes do seu termo, que ocorreu em 31 de Dezembro de 2001.

2.1.2. O Comité constata que, embora estes estudos tenham efectivamente possibilitado a elaboração do programa *Marco Polo*, beneficiando da experiência adquirida, a continuidade entre os dois programas não está assegurada. No início de 2002 apenas serão concluídas as acções começadas com o programa PACT, sem que seja possível prever a data em que as novas acções *Marco Polo* poderão ser apresentadas, examinadas, decididas e financiadas. Na melhor das hipóteses, devendo o programa *Marco Polo* entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2003, em conformidade com o disposto no artigo 12.º do regulamento, as primeiras acções só poderão ter início durante 2003. No entanto, o Comité verificou que a

Comissão previu a possibilidade de, durante 2002, lançar «mini-concursos públicos» a pagar do seu orçamento próprio, num montante de 2 milhões EUR. O Comité considera bem-vinda esta solução, mas sublinha que, tendo em conta a modéstia da soma prevista, a continuidade entre os dois programas não estará, infelizmente, assegurada.

2.1.3. O Comité constata que o montante orçamental inicialmente previsto para o programa PACT para os seus 5 anos de existência era de 35 milhões EUR. Tudo indica que ficará esgotado no início de 2002, visto que a Comissão sublinha que, até 30 de Setembro de 2001, já lhe tinham sido afectados 30 milhões.

2.1.4. A Comissão precisa que os referidos 30 milhões, com uma taxa média de subsídio de 25 %, possibilitaram o financiamento de um total de 120 milhões EUR de acções.

2.1.5. O Comité frisa que o volume total dos subsídios solicitados foi de 203 milhões EUR ou seja, a uma taxa média de subsídio de 25 %, 812 milhões EUR de acções possíveis. O Comité interroga-se sobre o desfasamento entre o volume das solicitações e os financiamentos concedidos, que poderia levar a concluir de uma insuficiência do montante inicial do montante orçamental atribuído ao programa PACT.

2.1.6. Para este mesmo programa PACT, num quadro que consta do Capítulo 1, «Ensinamentos do programa PACT 1997-2001», pontos 8 et 9, «Resultados quantitativos», da exposição de motivos do projecto de regulamento, a Comissão anuncia, para as 65 acções concluídas em 30 de Setembro de 2001, uma percentagem de acções bem sucedidas de 51 %, de parcialmente bem sucedidas de 22 % e sem sucesso de 27 %. Assim, apenas uma em cada duas acções teve resultado totalmente satisfatório. As restantes denotaram certas fraquezas na fileira logística. Relativamente ao programa *Marco Polo* haverá que procurar obter melhores resultados.

### 2.2. Avaliação externa do programa PACT 1997-2001

2.2.1. O Comité regista com apreço o facto de ter sido efectuada uma avaliação externa independente do programa PACT 1997-2000.

2.2.2. Observa, todavia, que a referida avaliação incide sobre a primeira metade do programa, sem que seja indicado o número de acções concluídas que foi avaliado. (O anexo I do documento da Comissão: «Resumo da avaliação independente do Programa PACT», não precisa este ponto).

2.2.3. O Comité, no entanto, infere que, tendo por um lado em conta os prazos de arranque do programa em 1997 e, por outro, as 65 acções concluídas registadas em 30 de Setembro de 2001, a avaliação externa terá permitido ter em conta um máximo de cerca de trinta acções, cuja pertinência total foi calculada pela Comissão numa média de uma em cada duas.

2.2.4. O Comité considera que as conclusões muito importantes deduzidas desta avaliação externa para as orientações do programa *Marco Polo* deveriam poder ser revistas quando fosse possível avaliar definitivamente e na sua totalidade a realização do programa PACT.

2.2.5. Assim, o Comité assinala o seu apreço pelo facto de as recomendações aduzidas na sequência da avaliação externa terem sido tomadas em consideração na elaboração do programa *Marco Polo*.

2.2.6. Parece razoável ao CESE pôr termo ao financiamento dos estudos de viabilidade enquanto precursores de projectos operacionais.

2.2.7. O Comité considera que privilegiar a concessão de subsídios para financiar acções concretas sob a forma, nomeadamente, de financiamento do arranque é, efectivamente, uma atitude mais eficaz.

### 2.3. *Desenvolvimentos e necessidades actuais do mercado*

2.3.1. O Comité tomou conhecimento, com interesse, da análise apresentada pela Comissão.

2.3.2. Apraz-lhe registar que a proposta de regulamento do programa *Marco Polo* tem em conta os modos de transporte não rodoviários para atenuar o congestionamento do transporte rodoviário de mercadorias, atribuindo ao transporte ferroviário, ao transporte marítimo de curta distância e à navegação interior a mesma importância relativa. Nesta matéria, o Comité recorda as estatísticas citadas pela Comissão num relatório de 2 de Maio de 2002 <sup>(1)</sup>, sobre a aplicação, entre 1996 e 1999, da Directiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros.

O tráfego total de 2 870 milhares de milhões de toneladas-quilómetros para o transporte de mercadorias, em 1998, distribui-se da seguinte forma pelos diversos modos de transporte:

— Rodoviário	1 255
— Marítimo	1 167
— Ferroviário	241
— Fluvial	121
— Conduas (pipe-lines)	87

Para o período 1996-1999 e relativamente apenas ao tráfego rodoviário a uma distância de mais de 500 km, a proporção do transporte combinado ferroviário e fluvial é de 26,5 %.

2.3.3. O Comité concorda com a posição da Comissão sobre o transporte aéreo, dado que este não contribuirá para diminuir de forma significativa o congestionamento do transporte rodoviário de mercadorias na Europa. No entanto, o transporte aéreo é um modo cuja utilidade pode ser justificada para certas categorias de mercadorias, para transportes intercontinentais e para as grandes distâncias europeias que aumentarão com o alargamento.

2.3.4. No sentido de alargar a gama de serviços oferecidos, o Comité considera que seria útil não excluir totalmente o transporte aéreo do programa *Marco Polo*. Assim, dever-se-ia prever, em termos a definir pela Comissão, a possibilidade de financiar acções, como por exemplo a instalação de equipamento de manutenção intermodal, para incluir acessoriamente o transporte aéreo no âmbito de aplicação do programa *Marco Polo*.

2.3.5. O Comité, num seu anterior parecer <sup>(2)</sup> (pontos 3.2 et 3.3) recordou que o transporte rodoviário respondia por 74,7 % do mercado de transporte de mercadorias da União Europeia, o transporte ferroviário por 13,4 %, a parte das vias fluviais por 6,8 % e as condutas por 5,1 % e que «Em conjunto, o caminho-de-ferro, as condutas e as vias navegáveis representam actualmente um quarto do tráfego de mercadorias e dispõem de reservas de capacidade que podem aumentar ainda mais se for melhorada a complementaridade entre eles».

2.3.6. O Comité admira-se por a Comissão não mencionar o transporte de produtos por condutas, o que constitui um modo de transporte intermodal não despreciando dado que, segundo os diferentes países, pode ser equivalente a  $\frac{3}{4}$  do transporte por via navegável interior.

2.3.7. O Comité considera portanto que o programa *Marco Polo* deve também possibilitar o financiamento de acções que permitam a transferência do transporte de mercadorias entre as rodovias e as condutas.

2.3.8. No atinente ao transporte intermodal rodoviário/transporte marítimo de curta distância, o Comité partilha com a Comissão a vontade de uma simplificação da gestão e da comercialização pelo desenvolvimento de balcões únicos e, de forma mais geral, a criação de «integradores de fretes», nova profissão dedicada aos transportes integrados de mercadorias operando com todos os modos disponíveis.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 215.

<sup>(2)</sup> «O futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis». JO C 80 de 3.4.2002.

2.3.9. Para melhorar a imagem do transporte marítimo de curta distância, nomeadamente por contentores e, deste modo, promover a sua utilização, a distribuição de informação sobre este modo é sem dúvida necessária, como preconizado pela Comissão.

2.3.10. O Comité considera que não é o bastante. A Comissão deveria solicitar aos Estados-Membros que incentivassem as suas respectivas administrações centrais e regionais a sistematicamente favorecerem, sempre que possível, o transporte marítimo de curta distância, o transporte ferroviário ou o transporte por via navegável. O exemplo dado pelas administrações públicas teria um efeito de arrastamento importante sobre os investimentos em materiais e equipamentos correspondendo aos modos de transporte alternativos e sobre as opções futuras dos transportadores privados.

2.3.11. No atinente ao transporte ferroviário, a Comissão sublinha mais uma vez, justamente, a falta de interoperabilidade em termos de equipamento, infra-estruturas, sistemas de comunicação e regras de funcionamento, o que constitui um obstáculo à criação de um verdadeiro mercado interno para o transporte ferroviário.

2.3.12. O Comité apoia a Comissão em todas as suas iniciativas para harmonizar as condições de acesso à infra-estrutura ferroviária europeia e, em geral, em todas as medidas que venham a permitir a utilização optimal dos equipamentos existentes.

2.3.13. Todavia, o Comité lamenta que a Comissão não faça lembrar, nesta fase, que os Estados-Membros e as regiões implicadas deveriam efectuar rapidamente um muito importante esforço financeiro para adaptar, modernizar e completar as infra-estruturas ferroviárias existentes, nomeadamente as infra-estruturas ligadas ao transporte marítimo e às vias navegáveis, dado que apenas a sua optimização não poderá responder ao desafio com o qual a partir de agora serão confrontados. Há, por isso, que para além das boas intenções que manifestam, os Estados-Membros e as regiões implicadas se outorguem conjuntamente os meios financeiros para atingir os seus objectivos.

2.3.14. No atinente à navegação interior, o Comité congratula-se ao constatar que este modo de transporte tenha encontrado, no programa *Marco Polo*, o seu lugar pleno e cabal.

2.3.15. Num recente parecer de iniciativa (já supracitado) <sup>(1)</sup>, o Comité tinha chamado a atenção do Conselho e do Parlamento Europeu para a necessidade de acentuar as capacidades de utilização das vias navegáveis, componentes da intermodalidade, suprimindo, como para o transporte ferroviário, os estrangulamentos.

2.3.16. Além disso, o Comité sugere à Comissão que promova o desenvolvimento dos transportes multimodais, elaborando: para as empresas utilizadoras, um «Guia europeu» de todas as plataformas multimodais com as respectivas características, incluindo portos marítimos e portos interiores, bem como determinados aeroportos.

O documento intitulado «Plataformas multimodais por Estado-Membro», fornecido pela Comissão e em anexo ao presente parecer, constitui um início de inventário, sem informações pormenorizadas, a partir do qual poderia ser elaborado o referido «Guia europeu».

## 2.4. O programa *Marco Polo*

2.4.1. A Comissão recorda que, se não forem tomadas medidas, o transporte rodoviário de mercadorias na União Europeia deverá aumentar cerca de 50 % até 2010, isto é, um aumento de 60 mil milhões de t/km. Até 2020, prevê-se que o tráfego transfronteiras duplique, o que equivale a um crescimento previsto de cerca de 12 mil milhões de t/km por ano. O custo socioeconómico dos 12 mil milhões de t/km adicionais nas estradas foi estimado em mais de 3 mil milhões EUR por ano, e é importante comparar este número com o do orçamento atribuído ao programa *Marco Polo*, ou seja, 23 mil milhões EUR por ano.

2.4.2. Foi para fazer face a este crescimento que a Comissão propôs no Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», de 12 de Setembro de 2001, 60 medidas, entre as quais o programa *Marco Polo*, com o objectivo de manter, para o ano de 2010, a repartição do tráfego entre os vários modos de transporte ao nível de 1998.

2.4.3. O Comité tem para si que a ambição manifestada actualmente pela Comissão vai além da do Livro Branco, visto que, com o programa *Marco Polo*, espera manter o transporte rodoviário de mercadorias ao nível actual e fazer absorver pelos outros modos de transporte os 12 mil milhões de toneladas adicionais por ano.

2.4.4. O Comité já por diversas vezes deu indicações de que apoia plenamente a iniciativa da Comissão, mas recorda que os prazos tidos em consideração se tornam, com a data limite de 2010, cada vez mais difíceis de respeitar visto que, a partir de agora, restam 8 anos para a sua concretização.

2.4.5. Assim, o Comité sugere à Comissão o estabelecimento de um calendário das diferentes medidas a tomar por todos os intervenientes para atingir os objectivos e respeitar os prazos estabelecidos. O acompanhamento periódico das

<sup>(1)</sup> «O futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis». JO C 80 de 3.4.2002.

acções empreendidas, que dê origem a uma publicação anual, deveria permitir identificar eventuais atrasos, bem como as respectivas causas, para tomar as necessárias medidas de correcção.

2.4.6. Se tal não acontecer, o Comité considera que, muito rapidamente, e na falta de prazos realistas, se tornará possível um enfraquecimento da motivação, o que seria particularmente nocivo, tendo em conta a importância do que está em jogo.

2.4.7. O Comité constata com satisfação que a Comissão sublinha que o programa *Marco Polo* abrangerá todos os segmentos do mercado de transporte de mercadorias e que o transporte combinado não será a única opção tida em conta.

2.4.8. Para alcançar os objectivos estabelecidos, o Comité considera que se impõe a mobilização de todos os recursos possíveis e que não haja exclusões.

2.4.9. É por este motivo que o CESE receia uma confusão sobre as intenções da Comissão que, na exposição de motivos da proposta de regulamento do programa *Marco Polo* (capítulo 3, pontos 44 e 45, «Delimitação em relação a outras iniciativas de apoio»), apresenta posições aparentemente contraditórias sobre a realização de infra-estruturas. O Comité considera que se impõe assegurar a coerência entre as intenções e os meios e, para tal, modificar o ponto 44, para precisar que o programa *Marco Polo* permitirá o financiamento de projectos que necessitem da realização de infra-estruturas auxiliares, desde que estas favoreçam a transferência do modo rodoviário para outros modos de transporte. O Comité sugere a modificação do Regulamento (CE) n.º 2236/95 que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias, com o fim de atribuir aos referidos equipamentos auxiliares subsídios superiores aos 20 % previstos para os projectos de infra-estruturas de transporte RTE.

2.4.10. O Comité admite que, tratando-se de transporte de mercadorias à escala da União Europeia, há que privilegiar as acções que envolvam diversos Estados-Membros. Com efeito, as dificuldades em assegurar a continuidade e a fluidez dos transportes surgem na ligação dos sistemas ou das infra-estruturas entre dois Estados-Membros. No entanto, há estrangulamentos isolados, no interior de cada Estado-Membro, que também convém suprimir. Por isso, o Comité solicita que o programa *Marco Polo* permita também o financiamento das medidas de acompanhamento no interior de um único Estado-Membro, se elas permitirem fluidificar o tráfego internacional, nomeadamente nos eixos muito frequentados.

2.4.11. No atinente ao apoio ao arranque (acções de transferência modal), o Comité manifesta a sua admiração com os limites fixados de forma empírica pela Comissão, como indicado no programa *Marco Polo* (capítulo 3, ponto 50,

«Apoio ao arranque para novos serviços»), quando por outro lado preconiza uma grande flexibilidade na gestão deste programa. O Comité admite que a viabilidade de novos serviços regulares de transporte marítimo, ferroviário e de navegação interior pode estar ligada ao coeficiente de ocupação dos equipamentos utilizados mas, por razões de ordenamento do território, nada pré-determina o espaço de tempo em que os serviços criados ficarão eventualmente deficitários visto que se trata, antes de mais, de estimular o mercado local.

2.4.12. Além disso, o Comité recorda que o êxito do transporte rodoviário está ligado nomeadamente a três características que lhe são próprias: a rapidez, o respeito de prazos (fiabilidade) e o porta-à-porta.

2.4.13. Estas três características conjugadas permitiram favorecer o desenvolvimento do conceito de gestão em «stock zero», que actualmente deveria ser colocado em questão, em benefício de um conceito mais adaptado aos modos de transporte cujo desenvolvimento se deseja e que se poderia designar por «stock circulante».

2.4.14. As possibilidades da logística permitem actualmente garantir aos utilizadores a regularidade das entregas e o respeito de prazos razoáveis, suprimindo as restrições abusivas da urgência, a qual se tornou o modo de gestão corrente.

2.4.15. Relativamente às acções catalisadoras, o Comité apoia a proposta da Comissão na sua vontade de atacar «os problemas de fundo que se opõem ao funcionamento de cadeias de transporte eficientes». Observa, contudo, que todos os exemplos citados pela Comissão no programa *Marco Polo* (capítulo 3, ponto 58), implicam a realização de investimentos consequentes como, por exemplo:

- assegurar a continuidade de circulação de comboios sem troca de locomotiva nas redes ainda não harmonizadas;
- conseguir assegurar serviços em navegação interior entre o Mar do Norte e o Mar Negro, o que implica uma continuidade da rede de vias navegáveis de grandes dimensões;
- colocar ao serviço comboios de alta velocidade para transporte de mercadorias, o que implica poder dispor de material e de redes adaptadas, que hoje não existem;
- criar «auto-estradas navegáveis» com grande intensidade de tráfego, o que implica reordenar os portos nelas situados, incluindo os respectivos acessos terrestres imediatos.

2.4.16. No atinente às acções de aprendizagem comum, o Comité apoia a política preconizada pela Comissão, que incentiva as empresas de transportes que utilizam os diferentes modos a cooperarem para criar sinergias, que são factores de eficácia.

2.4.17. A Comissão justamente sublinha todo o interesse do apoio à difusão dos resultados obtidos, por ser um incentivo à reprodução das «boas ideias». Todavia, a experiência, sem dúvida demasiado curta, do programa PACT, demonstrou que há poucas «reproduções» devido a motivos identificados. O Comité considera que, generalizando-se o conceito de «desenvolvimento sustentável», pode-se razoavelmente esperar uma evolução rápida dos comportamentos que permitirá retirar todos os benefícios da aprendizagem comum.

2.4.18. O Comité partilha a abordagem da Comissão e recomenda que, na selecção das acções que virão a beneficiar do programa *Marco Polo* se esteja particularmente atento ao seu potencial de reproductibilidade.

## 2.5. Consulta externa

2.5.1. A Comissão recorda que a elaboração da presente proposta de regulamento foi objecto de ampla consulta prévia.

2.5.2. O Comité congratula-se pelo cuidado que a Comissão teve na recolha de observações das partes interessadas antes de apresentar as suas propostas. O CESE lamenta só ter sido tardiamente associado a este processo de consulta.

2.5.3. Assim, o Comité é convidado a emitir parecer em prazos reduzidos, sem poder dispor da informação acumulada na fase de consulta.

## 3. Observações na especialidade

### 3.1. Artigo 1.º: Objectivo

3.1.1. O Comité tomou conhecimento de que o montante orçamental atribuído ao programa *Marco Polo* é de 23 milhões EUR por ano, ou seja 115 milhões EUR para os 5 anos do programa.

3.1.2. Este montante é nitidamente superior ao que foi atribuído ao programa PACT que era de 35 milhões no total.

É sensivelmente inferior ao anunciado em 12 de Setembro de 2001 no Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», que previa para o programa *Marco Polo* um orçamento de 120 milhões EUR para apenas 4 anos, isto é, 30 milhões EUR por ano e não 23.

3.1.3. No capítulo 6, a Comissão indica «que está convencida de que um tal orçamento contribuirá para a transferência de 12 mil milhões de t/km de transporte de mercadorias». O Comité não está convencido que esta iniciativa, isolada, seja suficiente para atingir esse objectivo de transferência anual. Gostaria que a Comissão recordasse no preâmbulo do regulamento «*Marco Polo*» que ela solicita à UE e aos Estados-Membros que tomem medidas complementares, nomeadamente:

- reforçar sem tardar os controlos e os montantes das sanções em caso de infracção à legislação social, para estabelecer uma concorrência leal entre os diferentes modos de transporte;
- financiar com fundos públicos as infra-estruturas de transferência modal (por exemplo, os terminais e os seus acessos);
- exigir aos operadores um compromisso sobre a continuidade dos serviços de interesse geral, criados com o apoio do programa *Marco Polo* ou de programas nacionais equivalentes, se necessário compensando financeiramente esta exigência.

3.1.4. O CESE recorda, todavia, que os cálculos da Comissão assentam em parte nos resultados da avaliação externa efectuada ao programa PACT, cujos limites foram sublinhados no ponto 2.2 supra.

3.1.5. Ademais, o Comité manifesta surpresa por, logo após ter estabelecido que, para o programa um orçamento de 23 milhões EUR por ano «contribuirá para a transferência de 12 mil milhões de t/km de transporte de mercadorias durante a vigência do programa» (ver capítulo 6 «Explicação do articulado», artigo 1.º, alínea 4), a Comissão escreva. «Mas, mesmo que esta meta não seja atingida, a fixação de um objectivo quantificado para o instrumento reforçará substancialmente as possibilidades de monitorização do desempenho do programa, constituindo, independentemente das circunstâncias, um elemento positivo». Essa possibilidade de não atingir o objectivo não é de natureza a reforçar a credibilidade do dispositivo. Assim, o Comité sugere que a última frase seja suprimida.

### 3.2. Artigo 2.º: Definições

3.2.1. O Comité tomou conhecimento de que os acordos para execução de acções deveriam ser apresentados por um grupo (consórcio) de pelo menos duas empresas estabelecidas em países diferentes.

3.2.2. O Comité gostaria que a Comissão precisasse que as empresas integrantes de um «consórcio» não deviam pertencer a um mesmo grupo ou ser filiais uma da outra. Propõe que a alínea f) «consórcio» do artigo 2.º, «Definições», da proposta de regulamento, fosse modificada da seguinte forma: «consórcio, qualquer agrupamento de duas ou mais empresas, não pertencentes ao mesmo grupo ou não sendo filiais uma da outra, tendo concluído um acordo formal ...».

### 3.3. Artigo 3.º: Âmbito de aplicação

3.3.1. O Comité já afirmou que as regras estabelecidas neste artigo lhe parecem demasiado restritivas, na medida em que, tal como estão enunciadas, implicam que as acções devem incluir uma forma de materialidade entre os territórios respectivos dos Estados-Membros.

3.3.2. Ora o Comité tem para si que pode haver acções localizadas respeitando apenas a um território, logo um único Estado-Membro, mas cujo impacte beneficiaria qualquer utilizador dos modos de transporte envolvido que transitasse por esse território. Por exemplo, o desenvolvimento de plataformas multimodais deve poder ser tido em conta pelo programa *Marco Polo*, visto que, apesar de estarem situadas apenas num território, são utilizáveis por qualquer empresa de transportes internacionais, sem referência ao seu território de origem.

3.3.3. O Comité gostaria que a Comissão modificasse o artigo 3.º do regulamento, para alargar o âmbito de aplicação das acções elegíveis para o programa *Marco Polo*, prevenindo exceções fundamentadas na regra da multiterritorialidade.

### 3.4. Artigo 4.º: Candidatos elegíveis

3.4.1. Sob reserva da observação aduzida sobre a composição de um «consórcio», o Comité aprova o artigo 4.º, mas frisa que, para os casos excepcionais citados no ponto 3.2.2, a

obrigação de apresentar projectos por «um consórcio de duas ou mais empresas estabelecidas em, pelo menos, dois Estados-Membros» não se aplica.

### 3.5. Artigo 5.º: Acções de transferência modal

3.5.1. O Comité considera que as acções de transferência modal se desenvolverão sem distorções inaceitáveis da concorrência (alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º) e poderão ser financiadas com um limite máximo de 30 % das despesas necessárias à realização dos seus objectivos. Tem para si que o limite mínimo de subsídio por acção, fixado em 1 milhão EUR, deveria ser reduzido para 500 000 EUR, para permitir o financiamento de acções inovadoras cujo custo seria de cerca de 1,6 milhões EUR.

### 3.6. Artigo 6.º: Acções catalisadoras

3.6.1. O Comité solicita que a alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º do regulamento *Marco Polo* seja modificada para alargar a elegibilidade das acções à totalidade das redes de transportes da UE e não as reservar apenas para as mercadorias transportadas nas redes transeuropeias.

3.6.2. O Comité considera que as acções catalisadoras poderão ser financiadas até um limite máximo de 35 % das despesas necessárias à realização dos seus objectivos. Por outro lado, as despesas relativas a medidas auxiliares de infra-estrutura serão também reembolsáveis com o mesmo limite. Considera que o limite mínimo de subsídio por acção, fixado em 3 milhões EUR, deveria ser reduzido para 1,5 milhões EUR para permitir o financiamento de acções inovadoras cujo custo seria de cerca de 4,3 milhões EUR.

### 3.7. Artigo 7.º: Acções de aprendizagem comum

3.7.1. O Comité toma nota que o apoio financeiro às acções de aprendizagem comum é limitado a 50 %. Considera que o limite mínimo de subsídio por acção, fixado em 500 000 EUR, deveria ser reduzido para 250 000 EUR para permitir o financiamento de acções inovadoras cujo custo seria de 500 000 EUR.

### 3.8. Artigo 8.º: Regras pormenorizadas

Artigo 9.º: Apresentação de projectos

Artigo 10.º: Selecção dos projectos

3.8.1. O Comité aprova os artigos 8.º, 9.º e 10.º

### 3.9. Artigo 11.º: Comitologia

3.9.1. O Comité faz notar que a Comissão, no capítulo 6 do documento em apreço «Explicação do articulado», (Artigo 11.º), indica que será estabelecido um comité consultivo, mas que não considera existir razão para estabelecer um comité de gestão, tendo em vista que os montantes de financiamento propostos para o programa *Marco Polo* são relativamente limitados.

3.9.2. O Comité manifesta a sua admiração com essa argumentação, que apenas tem em consideração os aspectos orçamentais do projecto, sem privilegiar a importância dos objectivos estabelecidos, tendo em vista as consequências do previsível aumento do transporte rodoviário de mercadorias.

3.9.3. O Comité, sem colocar em questão as regras adoptadas, solicita que seja confiado a um comité de gestão o acompanhamento especial do desenvolvimento do programa *Marco Polo*.

3.9.4. O Comité, tal como referiu nos pontos 2.4.5 e 2.4.6, gostaria que fosse estabelecido um calendário que identificasse os intervenientes e permitisse o acompanhamento dos compromissos para conseguir atingir em 2010 o objectivo de absorção do referido aumento do transporte rodoviário de mercadorias por outros modos de transporte.

### 3.10. Artigo 12.º: Orçamento e

#### Artigo 13.º: Reserva para medidas de acompanhamento e a avaliação do programa

3.10.1. O Comité já referiu não dispor de informações úteis para analisar o montante de 115 milhões EUR atribuído ao programa *Marco Polo*.

3.10.2. Constata que a própria Comissão considera que este orçamento é relativamente limitado (ver Capítulo 6, «Explicação do articulado», Artigo 11.º): «Dado que os montantes de financiamento propostos são relativamente limitados em comparação com o orçamento geral das Comunidades (cerca de 0,04 %)...».

3.10.3. É por este motivo que o Comité julga que a Comissão deveria abrir a possibilidade de propor, no decorrer do programa, a revisão em alta deste orçamento, para dispor de recursos financeiros adicionais, se os projectos de acções pertinentes forem mais numerosos do que actualmente previsto pela Comissão.

3.10.4. O Comité registou com satisfação que determinadas operações poderiam igualmente ser objecto de eventuais co-financiamentos por fundos europeus, como FEDER, INTEREG e PHARE.

### 3.11. Artigo 14.º: Avaliação

3.11.1. O Comité toma conhecimento de que, até 31 de Dezembro de 2006, a Comissão apresentará um relatório de avaliação sobre os resultados obtidos pelo programa *Marco Polo*, que terminará em 31 de Dezembro de 2007 e insiste na não-continuidade (que já lamentou) entre o programa PACT e o programa *Marco Polo*.

3.11.2. O Comité constata que, ao estabelecer para 31 de Dezembro de 2006 a apresentação de uma avaliação dos resultados do programa *Marco Polo*, a Comissão expõe-se a deparar com as mesmas dificuldades, ou seja, uma avaliação efectuada sobre um número restrito de acções concluídas e um prazo demasiado curto para elaborar um novo programa para conseguir alcançar, em 2010, os objectivos fixados.

3.11.3. De qualquer forma, o Comité considera que a realização, em 2006/2007, de um novo programa do tipo PACT ou *Marco Polo* deixará de ter interesse, na medida em que se saberá se o objectivo de 2010 será ou não atingido.

3.11.4. O Comité considera que a Comissão deveria prever a possibilidade de prolongar o programa *Marco Polo* por 2 ou 3 anos (2008, 2009 e 2010) se forem propostas acções complementares, apoiadas num acompanhamento externo e contínuo das acções empreendidas e não numa avaliação parcial.

## 4. Conclusões

4.1. O Comité aprova no seu conjunto a proposta de regulamento do programa *Marco Polo* que, com possibilidades mais extensas, virá dar seguimento aos programas PACT e contribuirá para transferir uma parte significativa do aumento do transporte rodoviário de mercadorias, nas ligações transfronteiras entre os Estados-Membros, para outros modos de transporte, até 2010.

4.2. Todavia, o Comité considera que o programa *Marco Polo* por si só não permitirá alcançar o objectivo de transferência anual fixado pela Comissão. Sugere que seja completado pelas seguintes dez medidas de incentivo muito concretas:

- Reforçar os controlos e as sanções em caso de infracção à legislação social.
- Financiar com fundos públicos as infra-estruturas de transferência modal (terminais, acessos, etc.).

- Exigir aos operadores um compromisso sobre a continuidade dos novos serviços de interesse geral, para estabilizar as transferências, caso contrário os clientes não modificam os hábitos.
  - Prever desde já as modalidades para o prolongamento do programa *Marco Polo* por 2 ou 3 anos, para assegurar a sua continuidade até 2010 (evitar a interrupção constatada entre os programas PACT e *Marco Polo*).
  - Beneficiar ao máximo da experiência do programa PACT, concluindo a sua avaliação externa, visto que os efeitos positivos continuam inteiramente por avaliar.
  - Estabelecer um calendário das medidas a tomar para a concretização das acções previstas no programa *Marco Polo*.
  - Confiar a um comité de gestão o acompanhamento contínuo das acções empreendidas para, a meio da execução do programa *Marco Polo*, introduzir as adaptações convenientes.
  - Prever a possibilidade de ter em conta, nos projectos elegíveis para o programa *Marco Polo*, acções que integrem acessoriamente o transporte aéreo e o transporte por conduta, se estiverem associados a outros modo de transporte.
  - Autorizar o financiamento dos projectos que incluam acções localizadas, mesmo que sejam só no território de um único Estado-Membro, desde que o seu impacte beneficie todos os utilizadores de transporte internacionais que transitem nesse território.
  - Elaborar, para todos os utilizadores, um «Guia europeu» de todas as plataformas multimodais da EU, incluindo as respectivas características e fixando normas mínimas.
- 4.3. Por fim, o Comité considera que se os desafios ambientais são particularmente importantes, impõe-se que

sejam conciliados com o aumento da procura de transporte gerada nas próximas décadas pelo desenvolvimento económico e pelo alargamento.

Face a esta procura, só uma política global poderá ter êxito, modificando determinadas práticas económicas e determinando compromissos firmes para a realização das infra-estruturas de transporte.

4.3.1. Face à prática de «stock zero», que conduz a prazos de entrega sempre mais curtos que desfavorecem os modos de transporte alternativos à estrada, o Comité sugere que a Comissão dê início a uma reflexão sobre a passagem à prática do «stock circulante», que permitirá prazos de entrega mais adaptados às necessidades reais.

4.3.2. A concluir, o Comité recorda que, estando prevista no Tratado de Roma a política comum de transportes para fazer face a esta procura, devem ser tomadas, a curto e longo prazo, medidas voluntaristas para evitar a congestão e não afectar a competitividade e o ambiente na Europa. Alguns números não deixarão de inquietar os decisores:

- até 2020 o tráfego duplicará, ou seja, haverá um aumento de 12 mil milhões de t/km por ano, com um custo socioeconómico avaliado em 3 mil milhões EUR por ano (valor a confrontar com a modesta dotação anual atribuída ao programa *Marco Polo* no montante de 23 milhões por ano);
- até 2030, segundo estudos recentes, para satisfazer a procura de transportes de mercadorias e pessoas, a Europa alargada, para manter uma rede de infraestruturas competitivas e conformes com as exigências ambientais, deve investir 550 mil milhões EUR, ou seja, cerca de 18 mil milhões EUR por ano, devendo, ainda, recorrer-se a novos tipos de financiamento até à revisão das RTE em 2004.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa ao controlo das fontes radioactivas seladas de actividade elevada»**

(COM(2002) 130 final)

(2002/C 241/08)

Em 18 de Março de 2002, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 31.º, 2.º parágrafo do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Junho de 2002 (relator: G. Wolf).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 123 votos a favor e 2 abstenções.

## 1. Introdução

1.1. As fontes radioactivas são utilizadas em todo o mundo para os mais variados fins, nomeadamente na indústria, medicina e investigação. Os riscos representados por essas fontes são também muito variados e dependem da sua actividade, dos diferentes radionuclídeos utilizados e do modo de utilização específico.

1.2. Contudo, uma vez que os seres humanos não possuem qualquer sentido que os avise das radiações perigosas para a saúde ou da incorporação de substâncias radioactivas, são necessários dispositivos de medição concebidos especialmente para esse efeito. Por um lado, há o perigo de lidar com estas substâncias de forma irresponsável, subestimando os seus eventuais riscos e, por outro, poder-se-ão verificar receios infundados e uma recusa de aplicação das substâncias para fins úteis.

1.3. Os eventuais riscos associados à utilização consciente das fontes são, em princípio, bem conhecidos, obedecendo já a sua utilização a uma legislação rigorosa de protecção contra as radiações. As fontes radioactivas que, por diversas razões, não são controladas («fontes órfãs») suscitam um problema especial.

1.4. No caso de uma fonte radioactiva selada, a substância radioactiva que emite as radiações deve encontrar-se bem confinada numa cápsula segura, de modo a evitar a dispersão de substâncias radioactivas no ambiente em condições normais de utilização.

1.5. A proposta da Comissão tem por objecto o controlo «das fontes radioactivas seladas de actividade elevada». Atendendo aos acidentes registados no passado, com prejuízos graves para a saúde, a proposta da Comissão define como «fontes radioactivas de actividade elevada» as fontes com um débito de dose superior a 1 mSv/hora.

1.6. As consequências sanitárias e económicas que poderão resultar de acidentes com fontes radioactivas indevidamente controladas levaram a Comissão a elaborar a proposta em exame. A directiva proposta pela Comissão deverá complementar a Directiva 96/29/Euratom <sup>(1)</sup>, agora em vigor.

1.7. O objectivo da directiva proposta pela Comissão é, por conseguinte, a prevenção da exposição às radiações ionizantes resultante de um controlo inadequado das fontes radioactivas seladas de actividade elevada e harmonizar os controlos instituídos nos Estados-Membros, estabelecendo exigências específicas que garantam que cada uma dessas fontes seja mantida sob controlo.

1.8. Neste sentido, a Comissão pretende, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, velar pela observação das normas mínimas da UE neste sector.

## 2. Alguns elementos da directiva proposta pela Comissão

2.1. Os Estados-Membros exigirão uma autorização prévia para qualquer prática que envolva uma fonte de actividade elevada.

2.2. Os Estados-Membros implementarão um sistema para o controlo adequado das transferências individuais de fontes de actividade elevada.

<sup>(1)</sup> Directiva do Conselho que fixa as normas de segurança de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes, JO L 159 de 29.6.1996.

2.3. Os Estados-Membros exigirão que a autoridade competente mantenha registos adequados dos titulares das autorizações, bem como da transferência e eliminação das fontes de actividade elevada após o termo de validade da autorização.

2.4. Outras disposições abrangem, entre outros aspectos:

- Identificação e marcação;
- Formação e informação;
- Fontes órfãs;
- Garantia, inspecções e relatório sobre a experiência adquirida.

### 3. Observações na generalidade

3.1. No fundamental, o Comité acolhe com satisfação a intenção da Comissão e reconhece em diversos pontos da directiva proposta uma franca melhoria das normas actualmente em vigor. A proposta constitui uma oportunidade para aumentar a segurança no contacto com fontes radioactivas. Contudo, o Comité verifica que determinados pontos não são ainda suficientemente claros e que há a necessidade de alterações.

3.2. O Comité não só vê a necessidade de especificar melhor certos pontos, como também sugere à Comissão, face às disposições rigorosas já em vigor em alguns Estados-Membros, que pondere se o âmbito de aplicação da directiva pode ser alargado às fontes de baixa actividade. O âmbito de aplicação, no que se refere às radiações de actividade elevada, proposto pela Comissão não deverá, porém, em caso algum ser restringido.

3.3. O Comité recomenda, para tal, que os elementos da directiva que são novos em relação às regulamentações até aqui em vigor na UE venham especificados na parte descritiva do documento. Considera ainda desejável fazer uma comparação entre as medidas propostas pela directiva e as regulamentações já existentes nos Estados-Membros, no texto explicativo que acompanha a proposta.

3.4. O Comité pergunta se as medidas propostas são suficientes para evitar a utilização irregular dessas irradiações, motivo por que solicita que a questão seja contemplada.

### 4. Observações na especialidade

4.1. Antes de mais, não é clara a definição dada pela directiva de «fontes radioactivas de actividade elevada».

4.1.1. Enquanto o ponto 6.2 do texto explicativo da proposta da Comissão sustenta que a directiva deverá ser válida para fontes radioactivas seladas «com um débito de dose superior a 1 mSv/hora», o artigo 2.º da directiva proposta refere: «uma fonte selada contendo um radionuclídeo cuja actividade no momento do fabrico ou da primeira colocação no mercado é igual ou superior ao nível de actividade pertinente especificado no Anexo I».

4.1.2. Todavia, no Anexo I figura uma tabela com uma selecção de radionuclídeos e respectiva radioactividade prevista, acompanhada da observação complementar seguinte: «Para os radionuclídeos não incluídos no quadro que se segue, o nível de actividade pertinente é igual a um centésimo do valor A 1 correspondente no Regulamento relativo à segurança do transporte de materiais radioactivos (n.º TS-R-1, ST-1, revisto) da Agência Internacional da Energia Atómica, Viena 2000».

4.2. Independentemente desta ambiguidade, as observações seguintes do Comité remetem para a obrigação, prevista pela proposta de directiva, de submeter a autorização qualquer prática que envolva uma fonte de actividade elevada, cujo nível de actividade seja superior a 1/100 do valor A 1 nos termos da AIEA TS-R-1.

4.2.1. O Comité reitera a recomendação feita no ponto 3.2 de que este valor não pode, de modo algum, ser ultrapassado, devendo até, neste caso, considerar-se a hipótese de optar por um limite mais baixo. Desta posição decorrem as conclusões apresentadas no ponto 4.10.2.

4.2.2. Os valores propostos pela Comissão são visivelmente superiores aos limites fixados pela norma de base UE RL 96/29 (por exemplo, quarenta mil vezes superior para o Co-60!), que, por exemplo, também foram adoptados pelo *Strahlenschutzverordnung* alemão (Decreto sobre a protecção contra as radiações) em matéria de controlo das fontes radioactivas seladas.

4.2.3. Esta obrigação de autorização fica, assim, aquém da legislação europeia ou, por exemplo, da legislação alemã. A norma de base Euratom RL 96/29 prevê, no artigo 4.1(e), a obrigação geral de autorização para as fontes radioactivas utilizáveis na radiografia industrial, no tratamento de produtos, na investigação e em tratamentos médicos, que ultrapassem o limite estabelecido.

4.2.4. O requisito disposto pelo artigo 3.º do presente projecto de directiva pode, por conseguinte, conduzir a práticas desapropriadas, uma vez que provoca a impressão (errada) de que o contacto com fontes abaixo de 1/100 A 1 nunca carece de autorização.

4.2.5. Daí a importância de indicar claramente na directiva que, em conformidade com a legislação comunitária para a radiografia industrial e outras aplicações especiais nos termos do artigo 4.1(e) da norma de base da UE 96/29, existe já uma obrigação de autorização para os valores acima do limite, e que, segundo o artigo 3.º da norma de base UE 96/29, há, no mínimo, uma obrigação de notificação para todas as fontes cuja radioactividade ultrapasse o limite definido.

4.3. O artigo 3.º estabelece o importante princípio de que qualquer prática que envolva uma fonte de actividade elevada necessita de autorização.

4.3.1. A alínea a) do ponto 2 precisa e estabelece, em primeiro lugar, quais as disposições que devem constituir nos Estados-Membros a norma evidente em matéria de protecção contra as radiações, de acordo com o conceito de «boa prática». O Comité congratula-se com a prescrição, incluída na directiva, de que as disposições no âmbito do processo de autorização deverão ser previamente planificadas e estipuladas.

4.3.2. O Comité acolhe igualmente com satisfação a alínea b) do ponto 2 do artigo 3.º. Todavia, a prescrição relativa às «disposições financeiras» deverá ainda ser especificada.

4.3.2.1. Assim, poderia estabelecer-se a obrigatoriedade de pagamento de uma caução (ou de uma fiança), que seria restituída aquando da devolução, pelas empresas que arrendaram ou adquiriram uma fonte radioactiva.

4.3.2.2. Em contrapartida, para as empresas encarregadas da remoção ou da eliminação de fontes radioactivas usadas, poderia considerar-se a hipótese de constituir um fundo de reserva destinado à eliminação.

4.3.3. As condições de autorização nos termos das alíneas a) a f) do ponto 3 são relativas às responsabilidades, qualificações, equipamento técnico, medidas de urgência, processos de trabalho e manutenção. Estas condições são uma especificação das disposições comunitárias em vigor. A alínea g) do ponto 3, relativa à gestão e devolução de fontes seladas, constitui uma inovação nas condições de autorização, acolhida positivamente pelo Comité. Os requisitos relativos à protecção contra roubo não figuram no artigo 3.º, mas no artigo 6.º, enquanto os relativos a medidas de cobertura figuram no artigo 11.º Para além disso, o Comité recomenda a prescrição adicional de requisitos referentes à fiabilidade do detentor.

4.4. O sistema relativo ao controlo da transferência de fontes de actividade elevada, previsto pelo artigo 4.º, precisa as condições impostas pelo artigo 5.º da norma de base da UE RL 96/29. A propósito desta disposição, o Comité recomenda que o detentor de uma fonte de radiação seja obrigado a certificar-se se o receptor possui a respectiva autorização, antes da transferência.

4.5. O sistema de registos proposto pelo artigo 5.º ultrapassa o processo até aqui habitual.

4.5.1. Assim, por exemplo, é prática corrente na Alemanha que o detentor possa manejar, armazenar e eliminar as fontes, conforme as normas, apenas na área abrangida pela autorização. A localização da fonte não constitui, portanto, qualquer problema. Esta disposição impõe, em todo o caso, exigências elevadas quanto à fiabilidade do detentor.

4.5.2. A documentação que, nos termos do artigo 5.º, deve ser recolhida pelas autoridades competentes parece adequada para prevenir eventuais faltas de fiabilidade do detentor. A obrigação do detentor de apresentar pelo menos uma vez por ano um relatório às autoridades evita, pois, que o desaparecimento das fontes não seja notado durante anos e anos. Na opinião do Comité, esta prescrição é igualmente importante.

4.6. O Artigo 6.º define as prescrições aplicáveis aos detentores.

4.6.1. Para começar, o Comité chama a atenção para o facto de não serem exigidos quaisquer requisitos mínimos relativamente à fiabilidade do detentor, recomendando que também estes sejam prescritos. (Ver também 4.3.3)

4.6.2. Concorde-se com as restantes prescrições do artigo 6.º, tais como testes de hermeticidade regulares, controlos físicos, protecção contra incêndio e roubo e notificação imediata de perdas.

4.6.3. A devolução das fontes fora de uso aos fornecedores (contra restituição da caução) é um novo elemento, acolhido igualmente com satisfação.

4.7. As disposições previstas pelo artigo 7.º, relativo à identificação e marcação das fontes, correspondem ao estado da técnica. Conviria, no entanto, precisar o sentido da expressão «acompanhada de informações». Segundo o Comité, haveria que clarificar se esta documentação deveria acompanhar cada transporte. De qualquer modo, dever-se-á sempre dispor de informação sobre o radionuclídeo e o respectivo nível de actividade inicial.

4.8. O artigo 8.º diz respeito à formação e informação. Na opinião do Comité, deveria ser formulado de modo mais preciso e claro.

4.8.1. Assim, lamenta-se que no ponto 1 não seja dada qualquer informação relativamente à identidade dos destinatários da formação e informação. Por exemplo, no caso de transferência de fontes, as pessoas em questão são o chefe responsável pela equipa, o pessoal que manuseia e utiliza as fontes e os responsáveis pelo transporte. Estes deverão ser informados do modo de manuseamento, do comportamento a adoptar em caso de perda ou de avarias e da obrigatoriedade de notificação.

4.8.2. É este o motivo por que a «cultura de segurança», no trabalho com fontes de radioactividade, deveria ser mencionada no preâmbulo, para, aquando do desenvolvimento no artigo 8.º, definir melhor o grupo de pessoas a formar e informar. O grupo abrange as pessoas

- que trabalham permanente ou temporariamente com uma fonte radioactiva ou utilizam a fonte no seu trabalho; estas pessoas devem ser ensinadas tanto sobre a natureza e as características físicas da fonte radioactiva, e respectivas consequências, como dos eventuais riscos e das medidas de segurança a ter em conta no trabalho com a fonte radioactiva;
- ou que se poderão aproximar da fonte para fins diversos, como, por exemplo, limpeza, transporte etc. Este grupo de pessoas deverá receber uma informação introdutória e repetida sobre os tipos de comportamentos e as medidas exigidas e deverá ser constituído por trabalhadores credíveis das respectivas empresas.

4.8.3. No que se refere aos períodos de formação, o Comité recomenda

- por um lado, realizar sessões de informação e formação introdutórias, que deverão depois ser repetidas com intervalos regulares, tanto para os utentes de fontes radioactivas como para o pessoal que trabalha nas imediações de fontes radioactivas;
- por outro, repetir estas sessões, de forma dirigida, antes de ocasiões especiais, esclarecendo e destacando complementarmente as especificidades da ocasião (por exemplo, aplicação especial, transporte etc.).

4.9. O artigo 9.º respeita ao tratamento a dar às fontes perdidas: fontes órfãs. Esta medida é fundamentalmente importante e necessária.

4.9.1. Os Estados-Membros realizam já controlos para detectar radioactividade em parques de sucata metálica e na fundição de metal, com vista à protecção contra a contaminação radioactiva e a respectiva propagação. Antes de se adoptar uma exigência formal e exacta a endereçar pela UE aos Estados-Membros, o Comité recomenda que se analisem prévia e pormenorizadamente as despesas ligadas às eventuais

medidas a tomar — em especial quanto às PME — e só depois se defina qual o processo a escolher.

4.9.2. Haveria que definir rigorosamente a regularidade e a técnica destes controlos e, por exemplo, definir com exactidão a sensibilidade da detecção e os processos de controlo a aplicar.

4.9.3. Contudo, não é fácil detectar fontes órfãs bem protegidas ou que possuam uma radiação gamma de baixa intensidade; a confiança em processos de detecção fiáveis poderá, em determinadas situações, suscitar nos visados uma falsa sensação de segurança.

4.9.4. Neste sentido, fica também por esclarecer o sentido exacto da expressão «campanhas de recuperação de fontes órfãs de actividade elevada».

4.10. Relativamente ao que já foi afirmado no ponto 4.1, o Comité chama a atenção para o facto de a tabela do Anexo 1 e o campo de aplicação por ela definido serem de difícil compreensão e, daí, deverem ser clarificados.

4.10.1. Assim, os níveis de actividade referem-se aos valores A 1 e, portanto, não só aos níveis de dose. A afirmação segundo a qual eles correspondem a 1 mSv/hora a um metro de distância não é correcta em todos os casos; o risco de incorporação desempenha também um papel importante nos valores A 1.

4.10.2. Põe-se, ainda, a questão de saber se faz sentido limitar a directiva apenas às fontes > 1/100 A 1. O Comité considera que muitas disposições da directiva — ainda que não necessariamente todas — poderiam ser aplicadas a todas as radiações que ultrapassem o limite.

## 5. Síntese

5.1. No fundamental, o Comité congratula-se com a intenção, bem como com grande parte do conteúdo, da directiva proposta, vendo nela, em vários pontos, uma melhoria nítida relativamente às normas actualmente em vigor.

5.2. O Comité considera, no entanto, que a proposta apresentada deverá ser revista, alterada em termos de conteúdo e clarificada em determinados pontos.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de determinados produtos químicos perigosos»**

(COM(2001) 803 final — 2002/0026 (ACC))

(2002/C 241/09)

Em 19 de Junho de 2002, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º, n.º 1 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 Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, sendo relator G. Sklavounos.

Na sua 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 121 votos a favor com 4 abstenções.

## 1. Introdução

1.1. A presente proposta de Regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de produtos químicos <sup>(1)</sup> perigosos irá pôr em aplicação as disposições da Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento (PIC) na perspectiva da ratificação da Convenção pela Comunidade Europeia (CE) <sup>(2)</sup>.

1.2. O CESE apoia estratégias de desenvolvimento sustentável e encoraja o princípio da prevenção na gestão dos produtos químicos por forma a evitar danos na saúde e no ambiente. Através da melhoria do acesso à informação e do apoio aos processos de tomada de decisões nos países em desenvolvimento, a Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento poderá reduzir a exposição das populações e do ambiente a certos produtos químicos perigosos. O CESE congratula-se com o papel de vanguarda desempenhado pela Comunidade Europeia na preparação de uma Convenção forte, e com a insistência em garantir que os países exportadores reconheçam as suas responsabilidades em relação aos países em desenvolvimento, não obstante a oposição a várias propostas destinadas a concretizar este objectivo apresentadas por outros países industrializados. O Regulamento de aplicação defende a posição dos Estados-Membros de que convém ir mais além do que as disposições da Convenção para apoiar o mais possível os países em desenvolvimento a obterem o máximo de informações sobre os produtos químicos exportados da Europa, aumentar a transparência nos processos de decisão e melhorar a governação. O CESE apoia estes esforços, que contribuirão não só para o desenvolvimento sustentável, mas também poderão

reduzir os riscos globais. O Regulamento reafirma que a Comunidade Europeia pretende oferecer assistência técnica aos países em desenvolvimento para reforçar a sua capacidade regulamentar, e o CESE apoia este objectivo.

1.3. São necessárias 50 ratificações para que a Convenção seja juridicamente vinculativa e, dado que a CE participa como «organização de integração regional e económica», é importante a adopção rápida do Regulamento que permite a ratificação da Convenção pela Comunidade. Até hoje, a Convenção de Roterdão foi assinada por 73 partes, incluindo a Comunidade Europeia e todos os Estados-Membros, excepto a Irlanda. Todavia, ainda não entrou em vigor, pois apenas foi ratificada por 20 partes. O CESE insta a uma ratificação global rápida, embora lamente que a Comissão Europeia não tivesse actuado com mais celeridade.

1.4. O novo Regulamento <sup>(1)</sup> substituirá o actual Regulamento 2455/92 <sup>(3)</sup> relativo à exportação e importação de determinados produtos químicos perigosos. O novo Regulamento é mais severo do que o actual e introduz certos elementos adicionais em comparação com a Convenção para ajudar os países em desenvolvimento a adoptarem decisões regulamentares bem fundadas.

## 2. Antecedentes

2.1. É oportuno passar em revista, resumidamente, a história da Convenção PIC. Em 1989, o procedimento PIC estava incluído no Código Internacional de Conduta sobre Distribuição e Utilização de Pesticidas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e nas Linhas

<sup>(1)</sup> COM(2001) 803 final.

<sup>(2)</sup> Ver COM(2001) 802 final.

<sup>(3)</sup> JO L 251 de 29.8.1992, p. 13.

de Orientação de Londres sobre o Intercâmbio de Informação relativa a Produtos Químicos no Comércio Internacional (PNUA). Este procedimento tem sido aplicado a título voluntário desde 1991. A justificação inicial surgiu com a preocupação de que os produtos químicos proibidos ou severamente restringidos nos países industrializados fossem exportados e utilizados nos países em desenvolvimento. A questão da proibição de exportar produtos químicos proibidos interessa os governos e as organizações de interesse público. Todavia, o PIC foi desenvolvido porque:

- (a) Muitos países em desenvolvimento não queriam que a sua capacidade de importação e utilização de produtos químicos fosse restringida pelas acções dos países industrializados;
- (b) Se continuasse a existir a procura destes produtos químicos, a produção seria escoada para outros mercados e o comércio com os países em desenvolvimento continuaria inalterado;
- (c) Esta acção apenas poderia ser aplicada aos produtos químicos proibidos ou retirados da circulação, e não aos produtos químicos severamente restringidos;
- (d) Muitos pesticidas que provocam problemas de saúde ou danos no ambiente nos países em desenvolvimento não foram proibidos ou severamente restringidos nos países industrializados;
- (e) Os elevados níveis de gestão dos produtos químicos nos países em desenvolvimento vão beneficiar os consumidores desses países, bem como os dos países que consomem as suas exportações agrícolas, incluindo a União Europeia, já que os produtos vão conter menos resíduos de pesticidas.

2.2. Todavia, em certas circunstâncias, pode ser considerada uma proibição de exportação de certos produtos químicos se se ajudarem os países em desenvolvimento a encontrarem alternativas. Uma segunda convenção internacional, a Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (POP), tem como objectivo eliminar totalmente a produção e utilização de certos produtos químicos, inicialmente 12, incluindo nove pesticidas<sup>(1)</sup>. As Convenções de Estocolmo e de Roterdão vão melhorar a segurança e a gestão globais dos produtos químicos perigosos.

2.3. A principal força do procedimento PIC reside no seu papel em matéria de intercâmbio de informação e de contributo para o reforço da capacidade regulamentar em relação aos produtos químicos nos países em desenvolvimento, o que representa um contributo importante para o desenvolvimento sustentável. Na Cimeira da Terra de 1992, os governos acordaram em que o procedimento PIC passasse a ser uma Convenção juridicamente vinculativa em 2000. Se os riscos de certos produtos químicos se tornarem visíveis, os governos dos países industrializados têm capacidade para identificar riscos e adoptar medidas destinadas a proibir ou restringir severamente esses produtos químicos na perspectiva da protecção da saúde das pessoas e ou do ambiente. A maioria dos países em desenvolvimento carece de legislação de base, de recursos científicos e técnicos para realizar avaliações dos riscos, de laboratórios para efectuar análises e de outros recursos essenciais. A Convenção PIC fornece aos países em desenvolvimento sólidas informações sobre as acções regulamentares adoptadas relativamente aos produtos químicos perigosos, e ajuda-os a evitarem importações indesejáveis destes produtos. Os governos concordaram em aplicar esta Convenção numa base voluntária a partir da respectiva assinatura, em 11 de Setembro de 1998. A Convenção sugere que os países adoptem medidas mais severas que estejam em consonância com os seus objectivos.

### 3. Elementos fundamentais da Convenção de Roterdão e produtos químicos abrangidos pelo novo Regulamento

3.1. A adopção do presente Regulamento permitirá que a União Europeia ratifique a Convenção de Roterdão, cujos elementos fundamentais são:

- os governos devem nomear uma autoridade nacional designada que assuma o desempenho das funções administrativas da Convenção;
- os governos devem notificar o Secretariado PIC<sup>(2)</sup> de quaisquer proibições ou restrições severas dentro de um prazo de 90 dias a partir da aplicação de uma acção regulamentar final contra um produto químico;
- os governos que tenham proibido ou restringido severamente um produto químico devem fornecer uma notificação de exportação aos países importadores, pelo menos enquanto o produto químico não tiver sido incluído na

(1) Ver 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, JO C 221 de 7.8.2001, pp. 80-85.

(2) Os governos formam o órgão decisório [através do Comité de Negociação Internacional (INC) e depois de ratificado pela Convenção das Partes (CP)]. O Secretariado aplica os procedimentos previstos na Convenção e executa as decisões do INC e da CP.

lista PIC, e enquanto que os países importadores não tiverem indicado se autorizam ou proíbem a sua importação;

- um produto químico poderá ser incluído na «Lista PIC» quando tiver sido proibido ou severamente restringido (de acordo com a definição da Convenção) por dois países em duas regiões do mundo;
- além disso, as formulações pesticidas extremamente perigosas que se verificou causarem graves problemas de saúde ou danos no ambiente nos países em desenvolvimento ou nos países com economias de transição poderão ser incluídas na lista PIC por estes países com base em incidentes específicos. Embora estes países possam proibir ou restringir severamente tais pesticidas quando tenham em vigor legislação que o permita fazer, esta acção não constitui um requisito prévio para eles;
- um Comité de Revisão de Produtos Químicos composto por peritos designados pelas partes na Convenção analisa as acções de controlo aprovadas pelo Secretariado e, se estas estiverem em conformidade com a definição da Convenção, o Comité de Revisão de Produtos Químicos deve elaborar um documento de orientação da decisão;
- a Conferência das Partes decide se o produto químico deve ser acrescentado ou não à lista PIC; depois de ter sido incluído na lista PIC, os governos recebem o documento de orientação da decisão e devem indicar se aceitam ou recusam a importação do produto químico em causa;
- os países devem garantir que os seus exportadores cumpram as decisões de importação.

3.1.1. O novo Regulamento estabelece a infra-estrutura de participação nos mecanismos da Convenção, incluindo a nomeação das autoridades nacionais designadas, a participação na Conferência das Partes e no Comité de Revisão de Produtos Químicos, e um mecanismo previsto para a preparação da documentação técnica pelos Estados-Membros. O Regulamento esclarece que a Comunidade Europeia adoptará decisões enquanto importador de produtos químicos e cumprirá as suas obrigações enquanto exportador de produtos químicos.

3.2. O Regulamento abrange os produtos químicos proibidos (os retirados do mercado incluídos) ou severamente restringidos na UE por motivos de saúde ou de protecção do

ambiente. Em relação aos «pesticidas», inclui os produtos regulamentados na EU como «produtos fitofarmacêuticos» e «biocidas» e, em relação aos produtos químicos industriais, inclui os produtos utilizados «para fins profissionais» e «pelo público em geral». O Anexo 1 enumera os produtos químicos abrangidos pelo Regulamento, que são os seguintes:

- Parte 1: a lista dos produtos químicos proibidos ou severamente restringidos na Comunidade e que estão, por isso, sujeitos a notificação de exportação devido a uma proibição ou restrição severa (esta lista inclui os produtos químicos que já estão incluídos no procedimento PIC, em relação aos quais as obrigações de notificação de exportação já possam ter deixado de ser aplicáveis).
- Parte 2: a lista dos produtos químicos que satisfazem os critérios para uma notificação PIC (excluindo os produtos já incluídos na lista PIC), através de acções de controlo no sentido de os proibir ou restringir severamente na Comunidade.
- Parte 3: a lista dos produtos químicos que já estão sujeitos ao procedimento PIC.

3.2.1. O Regulamento é de âmbito mais geral do que a Convenção, pois exige notificações de exportação para certos artigos ou produtos que contenham uma forma que não tenha reagido (pura) de um produto químico proibido ou severamente restringido. Acresce que os artigos ou produtos constantes da lista do Anexo V do Regulamento em apreço, cuja utilização é proibida na Comunidade, não serão exportados.

3.2.1.1. Serão acrescentados outros produtos químicos ao Anexo 1 à medida que forem adoptadas acções regulamentares finais apropriadas ao abrigo da legislação comunitária ou quando forem acrescentados produtos químicos à Convenção na sequência de notificação por outras partes.

#### 4. Parecer do CESE sobre certas medidas promovidas pelo Regulamento

4.1. Ao adoptar o regulamento de aplicação da Convenção PIC, e de acordo com determinados princípios considerados importantes, incluindo a «responsabilidade partilhada e os esforços de cooperação entre as partes no comércio internacional de produtos químicos, por forma a proteger a saúde humana e o ambiente dos perigos potenciais», esta proposta especifica um certo número de medidas importantes. O CESE pretende chamar a atenção para os benefícios das seguintes medidas incluídas no Regulamento e propõe acções para promover os objectivos:

## Notificações de exportação

4.1.1. A notificação de exportação de produtos químicos proibidos ou severamente restringidos na UE é obrigatória até o produto químico ser incluído no procedimento PIC e, nesse caso, a notificação de exportação pode continuar a ser aplicável se for exigida pelos países importadores; os produtos químicos incluídos nas partes 2 ou 3 do Anexo 1 não serão exportados sem o consentimento explícito do país importador. Alterando a disposição da Convenção que prevê que o «status quo» se mantém quando uma parte não dá o seu consentimento explícito à importação, são reforçados os objectivos da Convenção. O CESE concorda com a importância da notificação de exportação contínua e insta a que sejam envidados todos os esforços possíveis para garantir que todas as partes interessadas nos países em desenvolvimento, incluindo os grupos de interesse público, sejam sensibilizados para a questão das importações contínuas.

## Acesso à informação sobre exportações

4.1.2. O artigo 9.º promove o acesso à informação ao exigir que um país exportador notifique a autoridade nacional designada do respectivo Estado-Membro sobre as quantidades exportadas de produtos químicos proibidos ou severamente restringidos na UE ou de qualquer produto químico sujeito à Convenção, sendo publicada uma versão resumida de informações não confidenciais. O CESE aplaude a iniciativa da Comissão Europeia e da indústria dos produtos químicos de estabelecer um acordo voluntário, antes da ratificação pela Comunidade e da Convenção de Roterdão se tornarem juridicamente vinculativas, para fornecer informações anuais sobre as quantidades exportadas de produtos químicos abrangidos pelo Regulamento n.º 2455/92. A boa vontade da indústria dos produtos químicos em participar nesta iniciativa deve ser plenamente reconhecida e apreciada, pois as indústrias existentes nas outras partes do mundo ainda não serão sujeitas a esta obrigação. O CESE aprecia igualmente a iniciativa da Comissão Europeia de facultar informações anuais sobre exportação numa base consolidada e reconhece o seu empenho em garantir que os países importadores tenham um acesso completo e regular a todas as informações recolhidas pela Comissão. Todavia:

- insta com a Comissão Europeia para divulgar estas informações com base nas exportações dos Estados-Membros, na condição de não comprometerem as informações comerciais de natureza confidencial;
- propõe que a Comissão Europeia recolha e divulgue informações sobre a localização da produção e os dados de produção anual dos produtos químicos abrangidos pelo presente Regulamento ou outras medidas reflectidas no Livro Branco — Estratégia para a futura política em matéria de substâncias químicas <sup>(1)</sup>.

4.1.2.1. A Comissão Europeia gere uma base de dados pública sobre as exportações destinadas aos países importadores. No entanto, todas as exportações estão catalogadas como provenientes da Comunidade. A origem do Estado-Membro exportador constitui uma informação pública importante e o CESE entende que esta informação deverá estar habitualmente disponível.

## Acesso à informação e apoio aos países importadores

4.1.3. A Comissão Europeia e os Estados-Membros facilitam o fornecimento de informação científica, técnica, económica e jurídica, referindo a necessidade de proteger as informações comerciais de natureza confidencial, relativamente aos produtos químicos abrangidos pelo presente Regulamento, incluindo informação toxicológica, ecotoxicológica e de segurança. Perante a intensificação sensível das informações prestadas aos países em desenvolvimento, o CESE considera que a Comissão Europeia deve disponibilizar recursos para a aplicação das seguintes prioridades identificadas no Regulamento:

4.1.3.1. Apoio à rede de informação sobre o reforço das capacidades, criada pelo Fórum Intergovernamental de Segurança Química.

4.1.3.2. Informação adicional sobre um determinado produto químico ou acção regulamentar a pedido de uma parte importadora.

4.1.3.3. Informação e pormenores relevantes sobre os movimentos em trânsito em direcção aos países através de cujos territórios transitam os produtos químicos abrangidos pelo procedimento PIC até ao seu destino, nas línguas respectivas desses países.

## Normas obrigatórias para a exportação de produtos químicos

4.1.4. O CESE congratula-se com a disposição regulamentar que prevê que as normas de classificação, embalagem e rotulagem da UE se aplicam às exportações e que os dados de segurança devem ser redigidos na(s) língua(s) ou numa das línguas principais do país de destino. No entanto, podem surgir mais problemas durante o transporte, alguns dos quais estão para além da capacidade de controlo do exportador: as cargas de produtos químicos proibidos e sujeitos a severas restrições podem passar por uma série de países e serem manuseadas por muitas pessoas que desconhecem os riscos; as transportadoras pouco escrupulosas podem esconder a natureza das cargas. O CESE considera que estes problemas

<sup>(1)</sup> COM(2001) 88 final.

necessitam de atenção urgente, que pode, inclusivamente, impor a necessidade de documentação sobre exportação para acompanhar os produtos químicos perigosos nas línguas de todos os países através dos quais as mercadorias transitam até chegarem ao seu destino final e outras medidas <sup>(1)</sup>. Em matéria de assistência técnica, a Comunidade deve promover acções de formação destinadas aos funcionários das alfândegas, que desempenharão um papel de relevo no âmbito dos aspectos práticos da aplicação da Convenção PIC.

4.1.4.1. A imposição de normas mínimas aos produtos químicos exportados destina-se a garantir a respectiva qualidade e pertinência, exigindo a obediência às especificações de grau de pureza, validade e dimensões apropriadas das embalagens, por forma a evitar existências obsoletas.

4.1.5. O CESE insta com a Comissão Europeia para garantir que os países em desenvolvimento melhorem a sua capacidade de avaliar a adequação das importações de produtos químicos através da canalização dos auxílios ao desenvolvimento para a melhoria da formação e a instalação de laboratórios. O CESE reconhece o problema significativo das existências obsoletas de pesticidas que resultaram da oferta excessiva e do fornecimento de pesticidas inadequados, bem como das más condições de armazenagem existentes nos países importadores. Devem ser apoiadas acções destinadas a evitar a acumulação de futuras existências obsoletas, devendo também ser reconhecida a necessidade de se atribuírem fundos ao tratamento das existências actuais em condições de segurança.

#### Proibição de exportação

4.1.6. A proibição de exportação que, mediante decisão discricionária do Conselho, pode ser aplicada a determinados produtos químicos e artigos enumerados no Anexo V, é uma inovação importante; o CESE insta com a Comissão para trabalhar com os Estados-Membros no sentido de garantir que todos os artigos que contenham produtos químicos perigosos numa forma prejudicial para as pessoas que a eles estejam expostas sejam sujeitos a essa proibição. O CESE considera que devem ser tidas em conta as orientações sobre a aplicação mais geral das proibições de exportação no contexto das normas da Organização Mundial do Comércio (OMC).

#### Assistência técnica

4.1.7. Apela-se à Comissão Europeia e aos Estados-Membros para que cooperem na promoção de assistência técnica, incluindo a formação, no desenvolvimento das infra-estruturas, da capacidade e das competências especializadas necessárias para a gestão adequada dos produtos químicos durante todo o seu ciclo de vida, bem como na aplicação da Convenção. O CESE entende que deve estar prevista assistência às organi-

zações de trabalhadores e às ONG que se ocupam da saúde, do ambiente e dos sistemas agrícolas que reduzem a dependência em relação aos pesticidas perigosos.

#### Lista dos produtos químicos do Anexo 1

4.1.8. Os produtos fitofarmacêuticos colocados no mercado nos Estados-Membros são regulados pela Directiva 91/414/CE. Está em curso um processo de revisão, através do qual será retirado do mercado, em 2003, um grande número de pesticidas (produtos fitofarmacêuticos), porque as informações disponíveis são insuficientes para renovar a autorização ou porque o mercado é muito limitado para que os fabricantes e os distribuidores invistam na produção das informações necessárias. Em certos casos, a retirada do mercado destes produtos é feita por motivos puramente comerciais, noutros casos há a preocupação com o facto de que o produto químico possa provocar um efeito nocivo na saúde e no ambiente. A Comissão Europeia considera importante que os produtos não incluídos na parte pertinente do Anexo à Directiva 91/414/CE, por considerações sanitárias e ambientais, sejam identificados e apresentada a respectiva notificação ao abrigo do procedimento PIC. Esta iniciativa é importante e útil e o CESE apoia-a, ao mesmo tempo que insta à aceleração da revisão prevista com base nas novas informações científicas e técnicas. As proibições ou restrições severas aplicáveis aos produtos químicos industriais devido aos riscos para a saúde humana ou para o ambiente são reguladas pela Directiva 76/769/CEE. O CESE congratula-se com o facto de estas medidas também passarem a ser sujeitas a notificação.

#### 5. Observações e recomendações do CESE sobre assuntos não abordados no Regulamento

O CESE pretende examinar com mais atenção os seguintes elementos:

##### *Saúde e segurança no trabalho*

5.1. O CESE atribui muita importância à saúde e à segurança no trabalho. Em relação aos «produtos químicos industriais», o Regulamento refere que são abrangidos os produtos químicos destinados a serem utilizados por profissionais e os produtos químicos destinados a serem utilizados pelo público. O CESE salienta que o termo «profissionais» se refere a todos os que utilizam produtos químicos durante o seu trabalho, para deixar claro que o Regulamento tem de abranger todas as pessoas que possam estar expostas no local de trabalho, no contexto doméstico ou no ambiente em geral.

<sup>(1)</sup> Actualmente, esses documentos são emitidos em seis línguas no quadro dos procedimentos pertinentes das Nações Unidas.

*Proibições em cada um dos Estados-Membros*

5.2. O n.º 7, do artigo 10.º da proposta proíbe os Estados-Membros de apresentarem notificações ao Secretariado sobre acções regulamentares finais. Isto implica que apenas serão notificados os produtos químicos proibidos ou severamente restringidos (ao abrigo das Directivas 91/414/CE, 98/8/CEE, 79/117/CEE, 76/769/CEE e ou qualquer outra legislação comunitária pertinente) em todos os Estados-Membros. O CESE entende que, quando um Estado-Membro adoptar uma proibição ou restrição severa, esta informação deve ser facultada aos países importadores, e que a Comissão Europeia deve estabelecer procedimentos de apresentação de uma «notificação de acção de controlo» ou, no mínimo, garantir que durante os intercâmbios de informação, os países sejam notificados desta acção.

*Apoio à inovação na indústria dos produtos químicos*

5.3. O CESE reconhece o papel importante de uma indústria química inovadora e competitiva na Europa e considera que as suas actividades deveriam ser plenamente apoiadas por políticas que incentivem o desenvolvimento sustentável. O CESE convida a indústria e a Comissão Europeia a promoverem a investigação no domínio das alternativas (incluídos os controlos biológicos e outras metodologias de gestão das pragas) à produção e utilização de pesticidas. O objectivo destas acções deveria ser apoiar a competitividade sustentável e a produtividade ecológica, bem como lançar uma estratégia da UE que promova a agricultura biológica e o desenvolvimento rural sustentável. O CESE encoraja a Comissão a apoiar a indústria nos seus esforços para contribuir para a inovação ecológica sustentável através do incentivo à investigação e ao desenvolvimento, à formação e à atribuição de bolsas de estudo apropriadas.

5.3.1. O CESE considera que a indústria química europeia é líder mundial no que toca à responsabilidade empresarial em questões ambientais e laborais nos países em desenvolvimento e incentiva-a a manter essa liderança (1).

5.3.2. O CESE apoia a definição de especificações da FAO relativamente aos produtos do comércio internacional.

(1) Ver também o parecer do Comité Económico e Social sobre os direitos humanos no local de trabalho, JO C 260 de 17.9.2001, pp. 79-85; parecer do Comité Económico e Social sobre o Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas, CES 355/2002. Parecer do Comité Económico e Social sobre o Livro Branco: Estratégia para uma política futura dos produtos químicos, JO C 36 de 8.2.2002, pp. 99-104.

*Directiva 98/8/CE*

5.4. No passado (2), no seu parecer sobre a colocação no mercado de produtos biocidas, o CESE salientou a necessidade de garantir um alto nível de protecção da saúde humana e animal, bem como do ambiente, através de uma avaliação nacional harmonizada dos dossiers relacionados com estas substâncias perigosas. Lamenta que esta directiva ainda não tenha sido transposta para as todas as legislações nacionais dos Estados-Membros.

5.4.1. Só recentemente é que a Comissão Europeia interpôs acções no Tribunal de Justiça contra certos Estados-Membros (F, L, DE, E, P e IRL) por não terem transposto as disposições da Directiva 98/8/CE; mais uma vez, o CESE insta a que este tema seja examinado mais aprofundadamente.

*Educação e formação para os países em desenvolvimento*

5.5. Já em 1991, no seu parecer sobre a exportação e importação de certos produtos químicos perigosos (3) (pontos 2.7 e 2.8), o CESE recomendava «que a Comunidade e as organizações internacionais procurassem pôr em execução uma acção de assistência aos países menos desenvolvidos no sentido de adquirirem os instrumentos adequados que lhes permitissem tirar partido, em tempo útil, das informações que lhes seriam comunicadas e sugeriu que a Comissão elaborasse um prontuário que apresentasse com clareza o processo para facilitar a aplicação do Regulamento pelos diferentes agentes na Comunidade». O CESE referiu, de igual modo, a necessidade de desenvolver acções de formação e de educação no que diz respeito ao ambiente. Esta recomendação também é feita pelas Nações Unidas e pela FAO quando incentivam a assistência aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição na execução de projectos específicos para identificar formulações pesticidas extremamente perigosas que causam problemas quando são utilizadas nesses países nas condições em que o são. Este elemento devia ser alvo de atenção particular na perspectiva do alargamento da UE, devendo ser promovidos projectos através dos serviços TAIEX da Comissão Europeia.

5.6. As políticas nacionais dos Estados-Membros deveriam abordar os seguintes aspectos: execução, programas educativos e programas previstos para desenvolver a consciencialização ao nível nacional, desenvolvimento das capacidades relacionadas com a redução e gestão dos riscos, reforço dos mecanismos e programas institucionais, bem como dos sistemas de informação, redes e ligações Internet. Deveriam ser incentivados e assegurados mecanismos de coordenação nacional interministerial.

(2) Parecer sobre a Proposta alterada de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à colocação no mercado de produtos biocidas, JO C 174 de 17.6.1996, p. 32.

(3) Parecer sobre a proposta de Regulamento (CEE) do Conselho relativo à exportação e importação de determinados produtos químicos perigosos, JO C 191 de 22.7.1991, p. 17.

*Um mecanismo de consulta destinado às organizações de trabalhadores e às ONG*

5.7. No seu parecer sobre a promoção de organizações não governamentais no domínio da protecção do ambiente<sup>(1)</sup>, o CESE referiu (ponto 4) o seguinte: «é igualmente necessário fomentar e financiar as actividades e o compromisso ambiental de outras organizações não governamentais que representam os cidadãos europeus na sua qualidade de trabalhadores, empresários, agricultores ou consumidores e cujo papel no cumprimento das políticas comunitárias é sumamente importante». Deveria ser garantida a participação de um amplo leque de actores no reforço do projecto legislativo. O CESE concorda com a necessidade de mecanismos de consulta que permitam às partes interessadas exprimirem os seus pontos de vista à Comissão Europeia e lamenta não poder vir a ser consultado quando os anexos ao novo Regulamento forem sujeitos a alterações. Não obstante, reconhece que a Comissão Europeia convida os interessados para reuniões pertinentes no quadro do regulamento em apreço e incentiva-a a prever a mais ampla consulta possível de todos os actores para garantir a transparência e a expressão de todos os pontos de vista. Nesta conformidade, o CESE declara a sua capacidade para ter um importante papel como fórum promotor da expressão dos pontos de vista das partes interessadas.

*Redução dos pesticidas*

5.8. A experiência directa com a utilização de pesticidas e a necessidade de um desenvolvimento mais sustentável da agricultura foram dois dos factores mais importantes que motivaram o lançamento de iniciativas para reduzir os riscos associados à utilização de pesticidas. Estas actividades incluem: o registo do produto, a eliminação dos pesticidas perigosos, códigos de conduta, medidas destinadas a reduzir os riscos para os trabalhadores (formação e educação), promoção de métodos sustentáveis de agricultura, desenvolvimento de limiares, investigação no domínio de práticas alternativas de controlo parasitológico integrado, identificação de espécies de culturas resistentes às pragas, gestão integrada das pragas e rótulos ecológicos. Uma boa gestão dos produtos químicos

(1) Parecer sobre a Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa de acção da Comunidade para apoio às organizações não governamentais dedicadas principalmente à protecção do ambiente, JO C 36 de 8.2.2001, p. 108.

depende destas actividades. Deveria ser revisto o financiamento comunitário destinado à investigação para satisfazer as necessidades inerentes a estas actividades; deveria ser igualmente revisto o apoio de financiamento da ajuda ao desenvolvimento para garantir que estes recursos têm de facto em mira a agricultura sustentável e práticas adequadas de gestão de pragas que promovam o controlo parasitológico integrado, bem como práticas de cultura biológica ou outras práticas ecológicas.

*Aplicação*

5.9. Questões como a resolução de conflitos, responsabilidade pelo produto e o comércio ilícito de produtos químicos perigosos carecem de mais atenção e do desenvolvimento de políticas apropriadas numa base harmonizada, em conjugação com as outras convenções pertinentes.

5.9.1. O controlo dos produtos químicos deveria estar estreitamente relacionado com o «princípio da precaução», conforme foi definido na Declaração do Rio. De igual modo, deveria ser promovido o princípio da «prevenção da poluição». Ambos os elementos deveriam ser realizados na abordagem feita pela Comissão Europeia.

5.9.2. Em relação às disposições sobre sanções (artigos 17.º e 21.º), o CESE lamenta que a Comissão Europeia ainda não esteja autorizada nem se encontre em condições para acompanhar a correcta aplicação das normas comunitárias neste domínio. Dado que as sanções são decididas por cada um dos Estados-Membros, poderão surgir distorções da concorrência.

*Base jurídica*

5.10. A proposta em apreço tem primordialmente preocupações ambientais e não tanto preocupações com o comércio internacional. O CESE põe dúvidas à base jurídica escolhida pela Comissão Europeia (artigo 133.º). O Tribunal de Justiça, no seu Parecer 2/00 respeitante à Convenção sobre a Biodiversidade e ao Protocolo de Cartagena (proposta da Comissão de natureza semelhante) concluiu que o artigo 175.º, n.º 1, constitui a base jurídica apropriada para estas questões. O CESE saúda e aprova a recente decisão do Conselho (de 30 de Abril de 2002) de alterar a base jurídica para ir ao encontro das mesmas preocupações.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

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 (CEE) n.º 2081/92 relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios»**

(COM(2002) 139 final — 2002/0066 (CNS))

(2002/C 241/10)

Em 15 de Abril de 2002, em conformidade com o artigo 37.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 elaboração dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, sendo relator J. M. de las Heras Cabañas).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social aprovou por 124 votos a favor, nenhum voto contra e 3 abstenções o presente parecer.

## 1. Proposta da Comissão

1.1. A Comissão propõe a alteração do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 com a intenção de garantir uma melhor protecção das indicações geográficas e denominações de origem e o respeito dos acordos bilaterais e multilaterais que ultrapassam o quadro comunitário e cujas obrigações devem ser cumpridas.

1.2. As modificações previstas são as seguintes:

1.2.1. Alargamento do actual âmbito de aplicação do Regulamento para incluir o vinagre de vinho e excluindo do mesmo as águas minerais e águas termais (anexo II).

1.2.2. Em caso de homonímias, serão aditadas precisões, para decidir sobre o registo de nomes que se escrevam ou pronunciem da mesma forma.

1.2.3. Propõe-se o alargamento do direito de oposição a um registo aos nacionais dos países membros da OMC que tenham direitos e interesses legítimos no território da UE. O actual texto do Regulamento apenas prevê o direito de oposição aos nacionais comunitários (artigo 7.º do Regulamento). No que se refere a indicações geográficas, o Acordo ADPIC (sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio, adoptado pelos países membros da OMC em 1994) contém disposições específicas que instam os membros da OMC a evitar distorções do comércio por causa dessa protecção.

1.2.4. A proposta prevê a possibilidade de anular o registo de uma denominação, a pedido do titular da mesma, e por razões devidamente fundamentadas.

1.2.5. O actual regulamento concede uma protecção, mediante registo prévio, para os produtos de países terceiros cuja denominação esteja protegida (artigo 12.º). Haverá um procedimento especial para o registo dos produtos desses países no mercado comunitário, ao mesmo tempo que se convidam os países não comunitários a introduzir, em reciprocidade, o regime das denominações de origem da UE no seu território.

1.2.6. Em caso de conflito entre o registo de uma marca comercial e de uma indicação geográfica, a solução prevista no regulamento aplicar-se-á, não só às marcas registadas, como também às adquiridas através da utilização. Além disso, nestes casos de conflito serão tomadas como referência as datas de depósito do pedido de registo para as denominações de origem e indicações geográficas, como já acontece para as marcas registadas.

1.2.7. Será suprimido o artigo 17.º do regulamento sobre o procedimento de registo simplificado.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O objectivo principal dos pareceres emitidos pelo Comité Económico e Social Europeu desde a adopção do primeiro Regulamento (CEE) n.º 2081/92, relativo à protecção das indicações geográficas e às denominações de origem, tem sido o apoio ao desenvolvimento de políticas que permitam a consolidação e a protecção, a nível comunitário, da produção de géneros alimentícios e produtos agrícolas de qualidade. É fundamental que o valor destes produtos seja reconhecido e que a sua produção se repercuta em todos os domínios do mundo rural, permitindo a manutenção da cultura e dos usos locais e tradicionais, os quais, embora sendo práticas que preservam o saber-fazer das mais variadas regiões rurais comunitárias, não são incompatíveis com os benefícios que o progresso tecnológico pode trazer.

2.2. O trabalho que tem vindo a ser realizado e a posição que o CESE defende relativamente ao tema em apreço reflectem-se no parecer de iniciativa sobre «A valorização dos produtos agrícolas típicos de qualidade como instrumento de desenvolvimento no contexto de uma nova PAC» (1). Por outro lado, no seu recente parecer sobre «O Futuro da PAC» (2), o Comité insiste na necessidade de orientar a agricultura europeia para uma produção segura e de elevada qualidade, características essenciais asseguradas pelas denominações de origem e indicações geográficas protegidas.

2.3. A actual produção de produtos típicos de qualidade representa uma percentagem ainda limitada da produção agrícola europeia, que é necessário aumentar para que venha a ter um peso significativo no mercado, com o conseqüente benefício para o progresso económico das zonas rurais mais desfavorecidas. A diferenciação dos produtos agrícolas e agroalimentares, mediante a protecção da sua designação e a determinação das suas regras de produção, constitui um instrumento valorizador importante, sobretudo quando a qualidade é considerada como uma estratégia comercial. Devemos continuar a perseguir estes objectivos no quadro da PAC.

2.4. Embora as produções abrangidas por uma IGP/DOP tenham origem nos mais diversos sectores e regiões, são as zonas desfavorecidas, periféricas ou de montanha, as principais fornecedoras dos produtos de qualidade com determinadas características específicas. Os produtos tradicionais, pelas suas características e modos de produção, são os que mais podem contribuir para o desenvolvimento e valorização do mundo rural, dado que:

- aumentam a fixação da população local e a criação de emprego, em particular em zonas desfavorecidas;
- promovem o uso e a complementaridade dos recursos existentes;
- preservam e melhoram, em geral, as condições ambientais naturais, através dos seus métodos de produção;
- respeitam os ecossistemas existentes, a biodiversidade e o património genético pela utilização de variedades e raças locais;
- são o expoente da cultura e tradição de uma zona ou região.

(1) CES 972/98, JO C 284 de 14.9.1998, p. 16, Relatora: Maria Luísa Santiago.

(2) CES 362/2002, Relator: L. Ribbe.

2.5. A protecção dos nomes dos produtos contribuiu para que os produtores se comprometessem voluntariamente a cumprir determinadas normas específicas de produção, que eles próprios ajudam a elaborar e a fixar, e que envolvem todos os agentes da fileira alimentar. A rastreabilidade, como elemento minuciosamente cuidado nestes produtos, contribui não só para garantir a segurança exigida em qualquer tipo de produto alimentar, como para justificar o valor acrescentado que lhes é conferido pela origem e a qualidade específica que se lhes reconhece.

2.6. O Regulamento (CEE) n.º 2081/92 deveria reconhecer explicitamente a capacidade de os produtores titulares de uma IGP/DOP preverem, se o considerarem oportuno, o acondicionamento na zona de produção, dos produtos protegidos, com o objectivo de assegurar o controlo de qualidade. Por acondicionamento, entendem-se as operações necessárias de preparação dos produtos para a venda (por exemplo: engarrafamento, envasilhamento, etc.).

2.7. O Comité apoia o reforço dos sistemas de protecção de denominações e indicações geográficas, que considera como uma forma eficaz de protecção dos direitos do consumidor e uma resposta aos seus legítimos anseios por uma alimentação segura e de qualidade. Tecnicamente, quando se consegue comprovar o vínculo inequívoco entre a qualidade dos produtos e os factores naturais e humanos da sua região de origem, estamos perante uma Denominação de Origem Protegida — DOP; quando se consegue atribuir uma reputação ou certas características do produto a uma determinada região ou lugar, estamos perante uma Indicação Geográfica Protegida — IGP. A rotulagem com a denominação de origem protegida e aposição do selo de certificação numerado garantem que o produto foi submetido a um sistema de controlo ao longo de todo o processo de produção e que pode ser rastreado até à sua origem.

2.8. A garantia de qualidade assegura uma boa aceitação do produto nos mercados. Tal implica o aparecimento massivo de imitações que pretendem aproveitar-se do prestígio conferido por uma denominação geográfica determinada. Deve combater-se a utilização fraudulenta de uma denominação em produtos que não procedem da zona geográfica a que essa denominação se refere. O Comité solicita à Comissão e ao Conselho que reforcem as disposições em matéria de controlo, com o objectivo de garantir que todos os Estados-Membros realizam um controlo real e eficaz da protecção que o Regulamento (CEE) n.º 2081/92 outorga aos produtos muni-dos de DOP/IGP. Assim, o Regulamento (CEE) n.º 2081/92 deve proteger também as DOP/IGP, proibindo expressamente a exportação, da UE para países terceiros, de produtos — ou imitações — que utilizem indevidamente as DOP/IGP.

2.8.1. Por sua vez, os titulares da denominação deverão esforçar-se por lutar pelo cumprimento das normas de protecção dos seus produtos. Salvaguardar a rastreabilidade e a veracidade da informação que se presta ao consumidor são passos a cumprir imperativamente na comercialização. Os DOP/ICP baseiam-se numa especialidade própria do produto, na região ou no sistema de elaboração. O CESE considera que há que ser muito metucioso e rigoroso antes de conceder uma DOP ou ICP, para que se não caia em excessos que desvirtuem as características diferenciadas que se pretende. Além disso, tendo como objectivo a promoção da qualidade como elemento distintivo das denominações de origem protegidas e das indicações geográficas protegidas (no resto do texto (DOP/IGP), os Estados-Membros e a Comissão deverão assegurar que estas continuem a manter, ao longo do tempo, os critérios requeridos para o seu reconhecimento, registo e protecção.

2.8.2. No que respeita à relação entre marcas e DOP/IGP, tanto a nível comunitário como internacional, o Comité considera que, embora devendo dar prioridade ao interesse geral e colectivo representado pelas DOP/IGP, ambas as formas de propriedade intelectual merecem uma protecção adequada, já que a partir de ambas se podem abordar questões como a concorrência desleal ou a publicidade enganosa

2.9. O vertiginoso progresso da liberalização dos mercados e as políticas agrícolas favorecedoras das produções em massa tornam cada vez mais necessária uma diferenciação e diversificação da oferta. Deve ser a exclusividade a proporcionar uma estabilidade aos produtos que sobressaem por ser diferentes dos demais da sua mesma categoria. O Acordo ADPIC obriga a uma revisão do actual regulamento sobre protecção de denominações e indicações geográficas.

2.10. Impõe-se estabelecer regras que permitam o registo dos produtos de qualidade sem que estes percam o seu carácter exclusivo. Actualmente, o nível de protecção no quadro internacional está aquém dos níveis comunitários. Não se considera acertada uma «mundialização» sem a existência de regras adequadas para a protecção dos produtos de qualidade que favorecem o desenvolvimento de zonas rurais muito concretas. Neste sentido, o Comité convida a Comissão a elaborar uma estratégia o mais agressiva possível para reforçar a protecção das IGP e DOP no contexto dos Acordos ADPIC, de maneira a que seja equivalente à protecção e às exigências em vigor no mercado comunitário.

2.11. É importante continuar a alargar o número de produtos susceptíveis de beneficiar de uma protecção além das fronteiras nacionais, com a segurança de que se continua a garantir o seu valor acrescentado e a sua especificidade como

produto de qualidade. A prova do crescente interesse dos produtores pela protecção dos nomes dos seus produtos residiu no aumento de registos verificado nos últimos anos, a que se vieram juntar novos tipos de produtos como o azeite, o mel, as flores e as plantas ornamentais, a cortiça, etc.

2.12. No intuito de aumentar o número de produtos tradicionais susceptíveis de recorrer a estas medidas de protecção e, assim, favorecer o desenvolvimento de uma maior quantidade de zonas rurais, o Comité considera que outros produtos agrícolas poderiam perfeitamente ser incluídos no Anexo II do Regulamento (CEE) n.º 2081/92.

2.13. No entanto, também se quer sublinhar a possibilidade de proteger, por um quadro jurídico específico, produtos artesanais não agrícolas, mas que apresentem uma especificidade ligada a uma determinada zona geográfica.

### 3. Observações na especialidade

#### *Âmbito de aplicação da protecção*

3.1. O Regulamento (CEE) n.º 823/87 do Conselho <sup>(1)</sup> que estabelece os critérios de qualidade e a denominação de origem dos vinhos não contém disposições particulares relativas ao vinagre de vinho. Existem, já há algum tempo, denominações de origem de vinagres de qualidade, mas até agora não tiveram qualquer protecção a nível comunitário e os transformadores não usufruíram de muitas possibilidades de promoção e valorização do vinagre de elevada qualidade. A inclusão deste produto no registo de denominações de origem permite desenvolver este mercado, com os benefícios que tal implica para todos os sectores envolvidos, desde os produtores aos consumidores.

3.2. A intenção do regulamento é definir as regras a seguir para o registo e controlo das DOP ou IGP relativamente aos produtos agrícolas e géneros alimentícios e poder assim garantir a sua protecção. Logicamente, não sendo as águas minerais e termais produtos deste tipo, não são incluídas no âmbito de aplicação deste regulamento. Tendo também em conta os problemas de adaptação constatados com as denominações já abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/92, o Comité considera acertado excluir estas águas do registo de produtos agro-alimentares propriamente ditos.

3.2.1. A Directiva 80/777/CEE <sup>(2)</sup> do Conselho, de 15 de Julho de 1980, reflecte a aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre a exploração e comercialização de

<sup>(1)</sup> JO L 84 de 27.3.1987, p. 59.

<sup>(2)</sup> JO L 229 de 30.8.1980, p. 1.

águas minerais naturais. Embora não seja uma regulamentação que proteja especificamente as indicações geográficas da água, o Comité está de acordo em que seja ao abrigo dessa directiva que se regulamente a sua utilização para as águas minerais naturais e termais.

3.3. O CESE solicita que o regulamento mencione especificamente os produtos agrícolas e alimentícios, ou complementares das actividades agrícolas, incluindo os produtos da pesca, cuja origem ou características específicas estejam ligadas a uma zona geográfica determinada, com o intuito de que possam ser contemplados pelo regulamento em apreço. Os produtos propostos são: a lã, o vime, o sal, a mostarda e as massas.

#### *Panorama Extracomunitário*

3.4. Como já se referiu, os Acordos ADPIC (TRIPS) estabelecem as regras que todos os membros devem acatar para evitar a utilização fraudulenta de uma indicação geográfica (artigo 22.º) e contêm disposições relativas à resolução de conflitos entre marcas e IGP, pelo que todos os membros devem poder opor-se à inscrição no registo de uma denominação, sempre que se demonstre que os legítimos interesses dos nacionais do país requerente são lesados.

3.5. Havendo a possibilidade de que algum dos países terceiros possa recorrer a um «painel» contra a UE por incumprimento dos Acordos ADPIC, o Comité apoia as novas alterações propostas pela Comissão com a intenção de proteger os direitos de reconhecimento das denominações europeias à escala mundial. Assim, todos os membros se poderão opôr a um registo, o que permite, por outro lado, evitar conflitos.

3.6. Todavia, o Comité considera que se deve efectuar um controlo rigoroso e realizar um exame minucioso antes de aceitar uma oposição. Os pedidos devem ser devidamente fundamentados para que a inscrição de uma indicação geográfica seja anulada e, em qualquer caso, a sua justificação deve ser, única e exclusivamente, sobre a situação dentro do mercado comunitário de quem interponha recurso.

3.7. A expansão do comércio de produtos com denominação de origem implica trocas com países terceiros. Impõe-se que as denominações de origem comunitárias possam gozar da mesma protecção, tanto fora como dentro das nossas fronteiras. É lógico elaborar uma política de reciprocidade e oferecer aos países terceiros a possibilidade de registarem os seus produtos no mercado comunitário, desde que os nossos

produtos beneficiem de idêntica protecção nesses países. Da mesma forma, os países terceiros que pretendem que os nomes dos seus produtos sejam protegidos no mercado comunitário devem demonstrar, previamente, que dispõem de um sistema de avaliação, de recurso e de controlo equivalentes ao sistema comunitário.

3.8. O Comité insiste em que a protecção dos produtos com DOP/IGP procedentes de países terceiros satisfazendo os mesmos níveis de exigência que existem para a protecção no território comunitário, permitirá evitar a concorrência desleal e o «dumping» no mercado da qualidade. Da mesma forma, a protecção das DOP/IGP da União Europeia nos mercados extracomunitários deve evitar a concorrência desleal das imitações e a pirataria pelo que, os países terceiros beneficiários desta reciprocidade, deverão assegurar os dispositivos de controlo adequados.

#### *Garantia de diferenciação das denominações*

3.9. Grande parte do valor acrescentado dos produtos de uma DOP ou de uma IGP resulta da sua exclusividade, bem como da qualidade intrínseca que lhes proporciona a forma privilegiada como foram obtidos.

3.10. O nome dado às diversas indicações geográficas, devido à qualidade dos seus produtos, bem como a protecção desse nome, é o elemento fundamental que as identifica como produtos exclusivos de uma determinada região, que só se pode obter nas condições e com os usos locais e tradicionais referidos.

3.11. A protecção da exclusividade de uma denominação é a garantia do reconhecimento da sua qualidade em qualquer domínio. O Comité considera que se deve evitar de forma geral o surgimento de homónimias entre IGP e marcas, registadas ou não.

3.12. O rigor na resolução dos conflitos que podem surgir entre IGP e marcas deve estar patente na regulamentação, embora o Comité entenda que, nos casos de conflito entre DOP/IGP e marcas anteriores, quer sejam registadas ou adquiridas através do uso, se deve aplicar um tratamento equitativo que não conduza a qualquer equívoco geográfico.

3.13. O facto de aditar as marcas adquiridas pelo uso garante uma maior protecção contra uma eventual concorrência desleal no mercado dos produtos de qualidade. Mas o regulamento contempla a possibilidade de coexistência, desde que devidamente fundamentada, de uma marca adquirida pelo uso e uma IGP. Este facto será sempre em detrimento da IGP devido à possibilidade, por mínima que seja, de que o consumidor seja induzido em erro, situação que se deve evitar.

3.14. A alteração das datas de referência para resolver estes conflitos permite adoptar uma atitude mais restritiva quanto à autorização de coexistência entre uma marca e uma IGP homónimas. Por isso, o Comité apoia a proposta da Comissão de aplicar como data de referência para a protecção a data de depósito do pedido de registo da DOP/IGP, em vez da data de publicação que concede o direito de oposição. Este critério já é utilizado para as marcas registadas.

3.15. Igualmente, o Comité concorda com a proposta de precisar ainda mais os requisitos para poder inscrever duas denominações homónimas, com o objectivo de preservar ao máximo a exclusividade conferida por um determinado nome e não induzir em nenhum tipo de erro ou depreciação do reconhecimento de um produto no mercado da qualidade.

3.16. Devido às controvérsias ligadas ao registo de denominações já existentes mediante o procedimento simplificado, dado que já transcorreram vários anos de adaptação desde a adopção do Regulamento (CEE) n.º 2081/92, que resta apenas uma denominação de queijos a inscrever e dado que nele não se contempla o direito de oposição exigido pelos ADPIC, o Comité subscreve a proposta de suprimir o Artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho, que na altura foi incluído como medida transitória para harmonizar rapidamente os regimes de registo nacionais que existiam nos diversos Estados-Membros. Todavia, o Comité considera que se devem completar com normalidade os trâmites de registo das DOP/IGP que estão actualmente em curso, ao abrigo do procedimento previsto no citado artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 2081/92.

#### 4. Conclusões

4.1. O Comité aprova em linhas gerais as alterações ao Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho propostas pela Comissão, objecto do presente parecer.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

4.2. O Comité insta a Comissão e o Conselho, como consta dos pontos 2.8 e 2.9, a reforçarem a protecção das DOP/IGP no quadro da OMC. O respeito dos acordos internacionais em matéria de protecção de produtos de qualidade deve ir de par com o das exigências que os países comunitários queiram preservar, sem perder de vista quem são os verdadeiros beneficiários da existência destas denominações e as consequências sociais que daí decorrem para o progresso das zonas rurais comunitárias. O objectivo no âmbito das negociações internacionais deve ser, por um lado, a aplicação eficaz dos sistema multilateral de notificação e registo já estabelecido para os vinhos e bebidas espirituosas e, por outro lado, a extensão a todos os produtos agrícolas e alimentícios do nível de protecção actualmente previsto pelos Acordos ADPIC para os vinhos e bebidas espirituosas, incluindo o mecanismo de registo multilateral.

4.3. O CESE reitera a necessidade de melhorar as disposições relativas ao controlo, para que todos os Estados-Membros apliquem de forma efectiva a protecção que o Regulamento (CEE) n.º 2081/92 outorga aos produtos que beneficiam de DOP/IGP.

4.3.1. Há que vigiar a proliferação injustificada de DOP e IGP que não correspondam exactamente à filosofia de tipicidade e especificidade características dos produtos protegidos.

4.4. Por último, o Comité sublinha a importância da promoção de produtos protegidos pelas DOP/IGP. Considera necessário reforçar as políticas de promoção, que são complementares das políticas de qualidade e que melhoram a comunicação e a informação destinada aos consumidores, com o intuito de proteger os seus direitos a optar pela qualidade específica de um produto obtido numa região geográfica determinada e segundo os métodos tradicionais meticulosamente preservados e adaptados pelos produtores e fabricantes.

*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 transferência transfronteiras de organismos geneticamente modificados»**

(COM(2002) 85 final — 2002/0046 (COD))

(2002/C 241/11)

Em 1 de Março de 2002, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 21 de Junho de 2002 (relator: J. M. Espuny Moyano).

Na 392.<sup>a</sup> reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social aprovou o presente parecer por 123 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções.

## 1. Proposta da Comissão

1.1. No âmbito do Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica, a proposta da Comissão pretende estabelecer um sistema comum de notificação e informação para as exportações para países terceiros de organismos geneticamente modificados (OGM), contribuindo assim para garantir um nível adequado de protecção no que respeita à transferência, à manipulação e à utilização seguras de OGM.

1.1.1. A proposta da Comissão divide-se em quatro capítulos: objectivos, âmbito e definições; exportações de OGM para países terceiros; transferência transfronteiras não intencional e disposições comuns.

### 1.2. Âmbito

1.2.1. A proposta de regulamento aplica-se à exportação e à transferência não intencional de todos os OGM que podem ter efeitos adversos na preservação e na utilização sustentável da diversidade biológica, tendo igualmente em conta os riscos para a saúde humana.

1.2.2. Os produtos farmacêuticos para consumo humano estão excluídos do âmbito da proposta de regulamento, bem como os OGM destinados a libertação deliberada no ambiente, identificados, numa decisão da Conferência das Partes no Protocolo, como não sendo passíveis de ter efeitos adversos.

### 1.3. Exportações de OGM para países terceiros

1.3.1. O exportador deve garantir a notificação escrita da autoridade nacional competente da parte importadora antes da primeira transferência transfronteiras intencional de um OGM destinado a ser libertado deliberadamente no ambiente.

1.3.2. Nos casos em que a parte importadora não responde a uma notificação no prazo previsto, o exportador enviará

uma segunda notificação escrita à autoridade nacional competente da parte e à Comissão.

1.3.3. A Comissão notificará o Centro de Intercâmbio de Informações sobre Segurança Biológica (CIISB), em nome da Comunidade, de qualquer decisão final sobre a utilização na Comunidade, incluindo a colocação no mercado, de um OGM que possa ser objecto de transferência transfronteiras com vista à sua utilização directa como alimento para seres humanos ou para animais, ou para transformação.

1.3.4. Os exportadores garantirão a comunicação das seguintes informações ao operador que recebe o produto: que o produto contém OGM ou é constituído por OGM e o ou os códigos únicos pertinentes atribuídos a esses OGM, podendo estas informações serem substituídas por uma declaração do operador nos termos da qual o produto apenas deve ser utilizado como alimento para seres humanos ou para animais, ou para transformação, acompanhada dos códigos únicos dos OGM que o produto possa conter.

1.3.5. Toda a informação pertinente deve ser enviada ao CIISB para que seja devidamente coordenada e harmonizada.

### 1.4. Transferência transfronteiras não intencional

1.4.1. Logo que um Estado-Membro tenha conhecimento de uma ocorrência, no território sob sua jurisdição, da qual resulte uma libertação de OGM que conduza, ou possa conduzir, a uma transferência transfronteiras não intencional susceptível de produzir efeitos adversos, tomará as medidas adequadas para informar o público e notificará sem demora a Comissão, os restantes Estados-Membros, os Estados afectados ou que possam vir a ser afectados, o CIISB e, se necessário, as organizações internacionais competentes. Esta informação incluirá os dados especificados no anexo III da proposta.

### 1.5. Disposições comuns

1.5.1. As disposições comuns estabelecem os dados que os Estados-Membros notificam à Comissão e os que esta última notifica ao CIISB.

1.5.2. A Comissão designa um ponto de convergência. Cada Estado-Membro designa um ponto de convergência nacional e uma ou mais autoridades nacionais competentes.

1.5.3. Os Estados-Membros estabelecem as regras para as sanções a aplicar às infracções às disposições do regulamento em apreço.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité reconhece a importância da aplicação do Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica para responder com eficácia à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, bem como para evitar os riscos para a saúde humana.

2.2. O CESE acolhe com satisfação a proposta da Comissão porque representa um passo a mais rumo à clarificação da legislação sobre os OGM e respeita o princípio da precaução.

2.3. O CESE considera que a coordenação cometida ao CIISB terá efeitos benéficos.

2.4. A proposta da Comissão não terá efeitos económicos nas importações, que continuarão a estar sujeitas às disposições da legislação comunitária, mas terá efeitos secundários do ponto de vista económico nas exportações, aumentando, porém, a necessária segurança jurídica.

## 3. Observações na especialidade

3.1. O CESE frisa que, apesar de o n.º 3 do artigo 23.º do Protocolo de Cartagena dizer que os signatários do acordo velarão por que a população seja informada sobre o acesso ao CIISB, a proposta de regulamento da Comissão não lhe faz referência.

3.2. O artigo 13.º (Sanções) especifica que os Estados-Membros estabelecerão as regras para as sanções a aplicar às infracções às disposições do regulamento em apreço e tomarão as medidas necessárias para garantir a sua execução. O CESE está consciente de que compete aos Estados-Membros estabelecer as regras para as sanções, sugerindo, porém, que se promovam os esforços necessários no sentido da harmonização do que constitui infracção e do montante correspondente nos diferentes Estados-Membros.

3.3. O CESE manifesta preocupação quanto ao problema que poderá surgir no caso de ausência de resposta às notificações do exportador, porquanto pode implicar a paralisação das exportações com todo o corolário de efeitos económicos que isso acarretaria; não obstante, entende que os prazos concedidos (60 dias para acusar recepção da primeira notificação, 270 dias para responder à notificação, mais 60 dias para responder a uma segunda notificação que será enviada não havendo resposta no prazo anteriormente citado de 270 dias) podem ter efeitos adversos no comércio, impondo-se talvez encurtar os prazos.

3.4. O CESE felicita-se pelo rigor com que a Comissão aplica o princípio da precaução num tema tão controverso e polémico como é a libertação deliberada ou não intencional dos OGM, seguindo as indicações do artigo 1.º do Protocolo de Cartagena, já constante do princípio 15 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 69/208/CEE relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras»**

(COM(2002) 232 final — 2002/0105 (CNS))

(2002/C 241/12)

Em 21 de Junho de 2002, o Conselho, em conformidade com o artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida de preparar os trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 21 de Junho de 2002 (relator: Sabin).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 126 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Em 30 de Junho de 1969, o Conselho adoptou a Directiva n.º 69/208/CEE relativa à comercialização de sementes de plantas oleaginosas e de fibras, considerando que a produção destas plantas ocupava lugar preponderante na agricultura da União Europeia. Por este motivo, os agricultores deveriam obter sementes certificadas para garantir a identidade e a pureza varietal. A fim de acompanhar o desenvolvimento tecnológico da fileira oleaginosa, a Comissão decidiu, em 27 de Junho de 1995, a organização de um ensaio temporário de comercialização de sementes híbridas e de associações varietais de colza e de nabo silvestre, no âmbito da Directiva n.º 69/208/CEE, com vistas a determinar as condições a que devem satisfazer estes tipos de sementes. Concluído este período de ensaio, a Comissão propõe regularizar a comercialização destes híbridos e das associações varietais, incluindo-as no âmbito de aplicação da Directiva n.º 69/208/CEE.

## 2. Conteúdo da proposta

2.1. A Directiva n.º 69/208/CEE diz respeito às plantas oleaginosas e de fibras, comercializadas na Comunidade e destinadas à produção agrícola, com exclusão das utilizações ornamentais.

2.2. As sementes destas plantas apenas podem ser comercializadas se forem oficialmente certificadas como «sementes de base» ou «sementes certificadas», de acordo com o disposto no Anexo II. Foram previstas disposições derogatórias. Esta directiva prevê, também, que cada Estado-Membro estabeleça uma lista oficial das variedades de plantas oleaginosas admitidas no seu território.

2.3. As condições de embalagem e de rotulagem das sementes certificadas são também especificadas na Directiva n.º 69/208/CEE.

2.4. O ensaio temporário, autorizado pela Comissão, em 27 de Junho de 1995<sup>(1)</sup>, permite a comercialização de sementes de híbridos e de associações varietais para a colza e o nabo silvestre, estabelecendo embora condições para a produção de sementes. Dizem respeito essencialmente às condições de esterilidade masculina, pureza varietal mínima, distância mínima de isolamento em relação às fontes vizinhas de pólen. As condições de rotulagem definidas são similares às da Directiva n.º 69/208/CEE.

2.5. A proposta da Comissão tem em vista regularizar as disposições para o ensaio temporário incluindo-as no âmbito da aplicação da Directiva n.º 69/208/CEE. Sendo a duração máxima legal de um período de ensaio temporário de 7 anos, a Comissão propõe que se apliquem as novas disposições a partir de 30 de Junho de 2002.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité toma nota da proposta da Comissão que estende o âmbito de aplicação da Directiva n.º 69/208/CEE ao conjunto dos híbridos e associações varietais de plantas oleaginosas e de fibras.

3.2. O Comité sublinha que, desde há cerca de 30 anos, a contribuição da selecção tem sido primordial para a melhoria do rendimento das plantas oleaginosas. A melhoria genética permitiu também responder, em pouco tempo, às novas normas no que diz respeito à colza relativamente à supressão do ácido erúico ou à diminuição do teor de glucosinolato.

3.3. O desenvolvimento dos «híbridos F1» é uma via recente para os seleccionadores. Permite trabalhar mais rapidamente mediante critérios como o potencial de rendimento, o teor em óleo, a resistência às doenças (por exemplo, Phoma) ou ainda fortes diminuições da fertilização azotada.

<sup>(1)</sup> Decisão 95/232/CE (JO L 154 de 5.6.1995) alterada pela Decisão 99/84/CE (JO L 27 de 2.2.1999).

3.4. Este método de selecção apoia-se, de um ponto de vista genético, no efeito de heterose. É, pois, necessário manter uma grande diversidade genética para a aplicação desta prática. A utilização de híbridos representa de 15 a 20 % das áreas semeadas de colza em França e é da ordem dos 15 % na Alemanha em 2000 <sup>(1)</sup>. As associações varietais representam, elas, uma solução temporária para os seleccionadores, até que possam propor variedades híbridas. As associações varietais representam menos de 10 % das áreas semeadas de colza em França no ano de 2000 <sup>(2)</sup>.

3.5. Como o Comité já sublinhou no parecer <sup>(3)</sup> sobre o relançamento de um plano para as proteínas vegetais a nível comunitário, é necessário o apoio à investigação e ao desenvolvimento de novas variedades para melhorar a produtividade destas plantas. Por isso, o Comité apoia a iniciativa da Comissão que visa incluir no âmbito da aplicação da Directiva n.º 69/208/CEE, a comercialização de híbridos e associações varietais de plantas oleaginosas e de fibras, antes de 30 de Junho de 2002.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. A produção de sementes de variedades híbridas ou de associações varietais realiza-se com a ajuda de cruzamentos orientados graças a uma polinização entre uma linhagem andro-estéril e uma outra linhagem masculina. Neste contexto, as práticas escolhidas para assegurar a pureza varietal são muito importantes, sabendo embora que a prática de polini-

(1) Dados obtidos da AMSOL (Indústria de Sementes e Plantas Oleaginosas) e do GNIS (Grupo Nacional Interprofissional das Sementes).

(2) Dados obtidos da AMSOL (Indústria de Sementes e Plantas Oleaginosas).

(3) Parecer do CES n.º 26/02 (JO C 80 de 3.4.2002).

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

zação cruzada e as variações climáticas não permitem obter uma pureza varietal de 100 %. O ensaio temporário da Comissão, no seu anexo, tratava destas modalidades de produção de sementes certificadas com vista a garantir uma identidade e um bom nível de pureza varietal dos lotes das sementes.

4.2. Embora estas questões, relevem do procedimento de comitologia (Comité Permanente das Sementes e Propágulos), o Comité Económico Social Europeu sublinha que a Comissão não apresenta balanço qualquer dos diferentes critérios utilizados e sua pertinência relativamente à identidade e à pureza varietal.

4.3. O Comité solicita que a Comissão apresente, até 30 de Junho de 2002, as suas conclusões sobre os critérios a reter para definir a pureza varietal, sabendo que este critério terá cada vez mais importância na medida em que o potencial genético das variedades for elaborado.

#### 5. Conclusões

5.1. O Comité apoia a proposta da Comissão que visa regularizar o ensaio temporário de comercialização de variedades de híbridos ou associações de variedades de plantas oleaginosas, pois esta medida pode concorrer, em parte, para colmatar o grande défice da União Europeia em matérias ricas em proteínas vegetais.

5.2. Por isso mesmo a Comissão deveria apresentar um balanço deste ensaio temporário, designadamente no que se refere aos critérios utilizados para assegurar a identidade e a pureza varietal quando da produção de lotes de sementes. O Comité sublinha que a obrigação de resultados no sector da produção de sementes deverá permitir uma adaptação das práticas às técnicas mais aperfeiçoadas.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento»**

(2002/C 241/13)

Em 1 de Março de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 23.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre «O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu o aditamento a parecer em 25 de Junho de 2002 (relator: H. Malosse).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social aprovou por 127 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

**1. Sinopse**

- A. A perspectiva do alargamento da UE aos Países da Europa Central e Oriental e a mutação da nossa sociedade para a economia do conhecimento criam novas condições para a aplicação de uma política de coesão ao nível da União Europeia.
- B. Estas novas condições legitimam ainda mais uma política de coesão mais ambiciosa na perspectiva de, até 2010, fazer da União a economia do conhecimento mais competitiva do mundo.
- C. O grupo de estudo da Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregado de preparar os trabalhos do Comité na matéria, deslocou-se a uma região da UE de Objectivo n.º 1 (Andaluzia) e a uma região de um país candidato à adesão (o Leste da Eslováquia), para auscultar as forças económicas e sociais locais e confrontar as suas análises com a realidade local.
- D. O Comité está convicto da necessidade de uma profunda reforma dos princípios, condições gerais, prioridades e modalidades da política de coesão.
- E. Uma tal reforma deve traduzir-se também numa revisão dos critérios de elegibilidade, passando a incluir, a par dos rácios habituais, outros parâmetros, tais como o afastamento, o isolamento, o défice educativo e de cultura empresarial, bem como a inexistência de uma sociedade civil bem estruturada.
- F. A preparação da reforma deverá basear-se num documento de referência que dê uma visão de conjunto da situação económica e social das regiões e dos Estados-Membros após o alargamento. Esse documento prospectivo preparado pela Comissão deverá estar disponível a partir do início de 2004.
- G. Sem pretender uniformizar, a política de coesão deve favorecer as iniciativas locais e nacionais para ultrapassar as desvantagens estruturais e desenvolver um clima propício ao crescimento e à prosperidade. Estas intervenções devem ir além dos simples auxílios financeiros, favorecendo, em particular, o espírito empresarial e a parceria entre o sector público e o privado. Devem igualmente evitar criar um estado de espírito de assistência e distorções de concorrência.
- H. A participação estreita das forças económicas e sociais, a começar por uma melhor informação, permitirá ajustar melhor as intervenções da União às necessidades reais. A acção da União Europeia em prol da coesão deve ser mais visível.
- I. O desenvolvimento das capacidades de boa governação, incluindo o papel da sociedade civil organizada, a educação em sentido amplo e as infra-estruturas de base deverão ser as três grandes prioridades de uma nova política de coesão. Deverão ter em conta o imperativo do desenvolvimento sustentável.
- J. Impõe-se simplificar os procedimentos europeus. O Comité elaborou propostas concretas para novos métodos de acção baseadas nos princípios de transparência, participação e modernidade.
- K. A criação de um fundo único, suficientemente flexível para se adaptar às necessidades locais, contribuiria para uma maior simplicidade de utilização e garantiria também maior visibilidade. Deveria ser completado por um mecanismo a que os interessados tivessem acesso directo, destinado a favorecer as parcerias e a difusão das melhores práticas. No que toca às outras políticas sem vocação territorial ou orientadas para questões específicas, poderiam ser instituídos outros instrumentos.

L. Uma programação demasiado constringente deveria ser substituída por contratos de objectivos, compreendendo a participação dos meios políticos nacionais e locais, bem como investimentos privados e auxílios reembolsáveis.

M. O Comité solicita que sejam concedidos à política de coesão recursos suficientes, mas com a flexibilidade necessária para estimular a qualidade dos projectos. Convirá fazer uma avaliação qualitativa comparada e igualmente assegurar a coerência com as grandes prioridades da UE e velar pelo respeito dos princípios de boa gestão dos fundos públicos.

## 2. Contexto do aditamento ao parecer de iniciativa: Novas condições para a política de coesão

2.1. Num primeiro parecer adoptado na reunião plenária de 25 de Abril de 2001 <sup>(1)</sup>, o Comité apresentou uma primeira resposta política, que constituiu o seu contributo para o Fórum sobre a Coesão, que a Comissão Europeia organizou em 21 e 22 de Maio de 2001. Esse parecer apoia em grande medida o princípio de uma política de coesão renovada e dotada de meios suplementares para fazer face às consequências do alargamento.

2.2. O presente aditamento a parecer pretende prosseguir e aprofundar a reflexão do Comité com base nas informações contidas no «Segundo relatório sobre a coesão» <sup>(2)</sup> e no «Primeiro relatório intercalar sobre a coesão económica e social» <sup>(3)</sup>. Tem também em conta os relatórios periódicos da Comissão sobre os países candidatos. Com efeito, a perspectiva de um alargamento da União Europeia, em 2004, a vinte e cinco países (e a um maior número, a mais longo prazo) suscita a questão fundamental das referências, objectivos, prioridades e métodos de uma política de coesão, tanto mais que os novos países candidatos são, em grande maioria, muito menos desenvolvidos que os actuais Estados-Membros. O rendimento por habitante dos actuais países candidatos situa-se muito aquém do nível médio da UE, não chegando mesmo, por vezes, em certas regiões ou países, a  $\frac{1}{4}$  da média comunitária.

2.3. O presente aditamento a parecer pretende também alargar as reflexões às implicações que a mutação para a economia do conhecimento terá para a política de coesão. O Comité subscreve os objectivos gerais da União, que, no

Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, se atribuiu o objectivo de «se tornar na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo».

2.3.1. O Comité consagra também grande importância aos chamados processos de Cardife, do Luxemburgo e de Gotemburgo, que alargam a noção de coesão territorial e económica à dimensão social, às acções a favor do emprego e ao desenvolvimento sustentável.

2.3.2. O Comité integra ainda nas suas prioridades a Carta Europeia das Pequenas Empresas, aprovada na Cimeira de Santa Maria da Feira, insistindo na contribuição determinante do espírito empresarial para o potencial crescimento da Europa. Neste contexto, o Comité sublinha a necessidade de apoiar e reforçar as empresas existentes.

2.4. A reflexão do Comité deverá também inscrever-se no contexto, ainda mais amplo, dos trabalhos da Convenção sobre o futuro da Europa, que tiveram início em 28 de Fevereiro de 2002. O Comité, representado na Convenção por três observadores, pretende dar uma contribuição original para fazer ouvir a voz das organizações de carácter económico e social da sociedade civil europeia, incluindo dos países candidatos à adesão, com os quais o Comité estabeleceu contactos regulares.

2.5. Com o objectivo de enriquecer a sua reflexão e conhecer as análises das organizações locais da sociedade civil, o grupo de estudo da Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social encarregado de preparar os correspondentes trabalhos do Comité deslocou-se à Andaluzia, região actualmente elegível para o Objectivo n.º 1 das políticas estruturais e para o Fundo de Coesão e que constitui uma das regiões da Europa mais afectadas pela política de coesão, para aí realizar uma audição comum com o Conselho Económico e Social da Andaluzia, em 20 e 21 de Setembro de 2001 <sup>(4)</sup>.

2.6. Pelas mesmas razões, o grupo de estudo deslocou-se, em 7 e 8 de Março de 2002, a Presov, no Leste da República Eslovaca, onde realizou uma audição com as organizações locais oriundas da esfera económica e social e da sociedade civil, a fim de se inteirar do grau de informação sobre as políticas comunitárias, experiência em relação aos fundos de pré-adesão, bem como avaliar as expectativas em matéria de política de coesão quando o seu país integrar a União Europeia <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 193 de 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 24 final.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 46 final.

<sup>(4)</sup> Ver no anexo 1 o questionário que serviu de base à audição.

<sup>(5)</sup> Ver no anexo 2 o questionário que serviu de base à audição.

### 3. Conclusões

#### 3.1. *Papel fundamental da política de coesão*

3.1.1. O papel da política de coesão será fundamental para os países candidatos da Europa Central e Oriental. O atraso económico desses países e a vetustez das suas infra-estruturas são realidades bem conhecidas hoje em dia, que justificam plenamente a aplicação da política de coesão logo que adiram à União.

3.1.2. Verifica-se também um aumento das disparidades regionais até no interior de países candidatos, tais como a Polónia, a Hungria, a República Checa e a Eslováquia. Assim, na Eslováquia, na região de Bratislava, o PIB por habitante está próximo da média comunitária (95 %) e a taxa de desemprego é baixa (6,6 %), ao passo que no Leste, onde se situa a região de Presov, o PIB por habitante não vai além dos 39 % da média da UE e a taxa de desemprego ultrapassa os 50 % em alguns sectores.

3.1.3. Para os actuais Estados-Membros, a política de coesão continua a revestir-se de grande importância. Desde logo, porque o apego das regiões de Objectivo n.º 1 às políticas de coesão é um facto político importante. Na Andaluzia, por exemplo, as forças económicas e sociais, embora reconhecendo a necessidade de modificações radicais na política de coesão, consideram-na uma componente fundamental da União, não podendo sequer imaginar verem-se privadas dela enquanto se mantiver o seu atraso estrutural em relação às outras regiões da União.

3.1.4. Além disso, algumas das actuais regiões beneficiárias da política de coesão, que estão em risco de, em breve, dela serem afastados, vivem ainda grandes dificuldades internas de coesão territorial, apesar de o seu atraso de desenvolvimento em relação à média comunitária se ter reduzido substancialmente. Assim, os critérios tradicionais de elegibilidade (PIB por habitante, taxa de desemprego) não têm em devida conta as dificuldades de ordem estrutural, geográfica ou cultural.

3.1.5. Por outro lado, nota-se que, ao longo dos últimos cinco anos, as disparidades de desenvolvimento no interior de alguns países, e não dos mais pequenos (Espanha, Reino Unido) têm, pelo contrário, tendência a aumentar. Essas disparidades teriam sido ainda maiores sem a intervenção das políticas estruturais e de coesão devido à forte tendência para a polarização do desenvolvimento económico nas regiões mais ricas. Será ainda necessário, no entanto, que a política estrutural seja clara, situação que está longe da realidade actual em numerosos países, devido, nomeadamente, a uma grande complexidade, que se traduz frequentemente em falta de transparência. É essencial suscitar a questão de saber qual o valor acrescentado da política europeia de coesão para essas regiões. À primeira vista, a intervenção da UE poderia justificar-se em nome da parceria, da cooperação em rede e do intercâmbio de experiências para além do contexto nacional.

3.1.6. É consensual a nível do Comité que a coesão social é tão importante quanto a coesão territorial. Neste contexto, o segundo relatório anual e o primeiro relatório intercalar contêm elementos de referência bastante alarmantes relativos ao aumento das disparidades e, em particular, da exclusão social. O facto de, em relação ao ano de referência — 1997 —, ser elevada a percentagem da população que vivia abaixo do limiar internacional de pobreza, na casa dos 20 % em alguns Estados-Membros (22 % no Reino Unido, 22 % na Grécia e 23 % em Portugal), deveria ser motivo de maior preocupação para os responsáveis políticos da União. Na verdade, como é que se poderá pretender ser a primeira economia do mundo baseada no conhecimento com um nível de exclusão tão elevado?

3.1.7. Por fim, e esta reflexão é válida para os Objectivos n.º 2 e n.º 3 da política de coesão, afigura-se útil implicar as regiões de todos os Estados-Membros, tendo em conta o objectivo de uma maior adesão dos cidadãos à integração europeia. Mas, a este respeito, as questões de visibilidade e de valor acrescentado comunitário parecem ser bem mais importantes do que o próprio montante das ajudas europeias que poderão ser propostas.

#### 3.2. *Recusa de assistência*

3.2.1. Importa deixar aqui bem claro que o objectivo de uma política de coesão não deve ser eliminar as diferenças ou uniformizar os níveis de desenvolvimento. Haverá sempre, por razões objectivas e subjectivas, regiões mais prósperas do que outras. O objectivo da política de coesão deve continuar a ser, por um lado, reduzir os efeitos das desvantagens estruturais (afastamento, insularidade, etc.) e, por outro, valorizar as potencialidades económicas e as iniciativas locais. O verdadeiro desenvolvimento está nas mãos das populações, das organizações da sociedade civil, dos agentes públicos e dos empresários.

3.2.2. É necessário continuar a velar por que as ajudas europeias incentivem a acção e não evoluam para uma forma de assistência ou de dependência. Com efeito, a experiência adquirida em alguns dos actuais Estados-Membros impele-nos a fazer ver aos países candidatos que o seu futuro pertence apenas a eles e à capacidade de iniciativa dos seus cidadãos e dos agentes económicos e sociais, ainda que o apoio financeiro comunitário possa desempenhar um papel de acelerador e catalisador das energias.

3.2.3. A questão da correcta aplicação das ajudas é também fundamental para países com capacidades administrativas particularmente fracas e problemas de corrupção muito graves. Será, por conseguinte, necessário reforçar a avaliação e o

controlo das acções conduzidas pela União e prever mesmo sanções para os casos mais graves, contanto que elas não afectem as populações em causa.

### 3.3. *Ponto especialmente fraco: participação insuficiente dos agentes económicos e sociais*

3.3.1. A participação activa da sociedade civil e o reforço das capacidades das organizações que a compõem são condições necessárias para uma aplicação correcta das políticas estruturais, tendo em vista um desenvolvimento regional sustentável. A participação dos agentes não estatais deve ser efectiva em todas as fases das acções lançadas: concepção, execução e avaliação. A este respeito, o balanço da política comunitária é evidentemente decepcionante. São inúmeras as queixas sobre a insuficiência da participação nas políticas comunitárias, o que tem uma influência negativa na visibilidade, transparência e eficácia da política de coesão.

3.3.2. Note-se que esta constatação se aplica, com igual propriedade, aos países candidatos onde o nível demasiadamente baixo de desenvolvimento das organizações locais serve de pretexto a uma falta de transparência e a uma quase total ausência de participação dos agentes não governamentais na execução das ajudas de pré-adesão. Além disso, a utilização dos programas de pré-adesão, cujo arranque já sofreu importantes atrasos, corre o risco de abrandar ainda mais se esses agentes não forem mobilizados a tempo de preparem projectos.

### 3.4. *Necessidade de novas prioridades*

3.4.1. É essencial adaptar a política de coesão aos grandes objectivos estratégicos da União Europeia, nomeadamente, aos processos de Cardife, Luxemburgo, Lisboa e Gotemburgo, que a última Cimeira Europeia, realizada em Barcelona, em Março de 2002, tentou tornar coerentes. Os compromissos da Carta Europeia das Pequenas Empresas, assim como as considerações sobre a qualidade dos serviços públicos, reafirmados em Barcelona, devem ser também integrados no debate sobre as prioridades. O Comité é favorável ao estabelecimento de orientações coercivas que integrem as prioridades políticas da União e sejam elaboradas em parceria com os Estados-Membros, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu.

3.4.2. Numa altura em que o poder público tende, um pouco por toda a parte, a centrar-se nas suas prerrogativas soberanas em detrimento da acção económica directa, a

intervenção comunitária deveria também concentrar-se no essencial, isto é, na criação de um ambiente favorável à actividade económica e à inovação, antes de mais, fornecendo infra-estruturas de base materiais e imateriais no sentido mais amplo e, em seguida, melhorando os recursos humanos.

3.4.3. As subvenções directas às empresas podem provocar efeitos negativos: deslocalizações de empresas, «caça aos prémios» e distorções de concorrência. A inovação depende muito mais da capacidade dos homens e do ambiente geral do que de subsídios. As empresas, nomeadamente as pequenas e médias, desejam ansiosamente dispor de infra-estruturas de base de qualidade, de um bom nível de educação e de qualificações adaptadas às suas necessidades.

3.4.4. O consenso social através do diálogo bem como a existência de organizações intermediárias na sociedade, autónomas, bem estruturadas e capazes de fornecer serviços de interesse colectivo, tais como representação e fornecimento de informação, podem ser considerados hoje condições muito mais propícias ao arranque económico do que os subsídios.

3.4.5. A perspectiva de um desenvolvimento sustentável, objectivo central da nova estratégia adoptada na Cimeira de Gotemburgo na Primavera de 2001, recolhe a adesão de princípio das forças económicas e sociais. Convirá extrair daí todas as consequências. Por um lado, a escolha dos modos de transporte e das vias de comunicação deve ter em conta o imperativo de um desenvolvimento sustentável. O transporte rodoviário não pode ser apresentado como a única solução para resolver as questões de acessibilidade e de isolamento. Dever-se-ia privilegiar, tanto quanto possível, o transporte ferroviário e por via navegável, em particular para as mercadorias. Por outro lado, a marcha forçada de algumas regiões para o turismo de massas, que obriga a infra-estruturas caras, utilizadas apenas durante um curto período do ano, pode criar reacções de rejeição por parte das populações. A prossecução dessa actividade deverá ser acompanhada de análises mais pormenorizadas sobre a integração no tecido local e os efeitos no ambiente.

3.4.6. É importante avaliar as prioridades e métodos de acção da União Europeia em função da economia do conhecimento. De acordo com o segundo relatório sobre a coesão, 14 % do território da União Europeia concentra 50 % da produção de riquezas e  $\frac{3}{4}$  das despesas com a investigação/desenvolvimento. Um dos desafios para a política de coesão será o de facilitar a divulgação das novas tecnologias e aumentar assim as oportunidades de as regiões menos favorecidas acederem à economia do conhecimento. Numa região como a Andaluzia, existe amplo consenso entre os parceiros

sociais sobre a necessidade de dar prioridade a esforços concertados para evitar atrasos em matéria de utilização das tecnologias da informação e não repetir os erros do passado quando esta região não soube ou não pôde adaptar-se à era industrial.

3.4.7. Em matéria de economia do conhecimento, a educação e a formação ocupam um lugar central. A separação tradicional entre formação profissional — elegível ao abrigo do Fundo Social Europeu — e educação — não elegível — é perfeitamente obsoleta hoje em dia, numa altura em que a União Europeia advoga, com toda a justeza, uma educação/formação ao longo da vida. A questão coloca-se com particular acuidade nos países candidatos, onde as necessidades de reconversão e de aperfeiçoamento profissional são particularmente importantes. Actualmente são, muitas vezes, as universidades e já não os recursos naturais que atraem as empresas! É lícito pensar que, no âmbito de uma política de coesão renovada, a educação e a formação se poderão transformar nos seus eixos prioritários, para favorecer o surgimento de um ciclo virtuoso da prosperidade.

### 3.5. *Necessidade de novos métodos*

3.5.1. A panóplia de instrumentos existentes para a política de coesão (FEOGA/FSE/FEDER, Fundo de Coesão) fomenta a duplicação de esforços. O mesmo erro parece ter sido cometido nos países candidatos com a profusão de utensílios, designadamente ISPA, *Sapard*, *Phare*, já para não falar de *Tempus*, *Leonardo* e outros, que criam confusão e aumentam a perturbação de uma população em grande parte desconhecadora dos procedimentos europeus. Esta multiplicidade de instrumentos conduz também os operadores locais a conceber projectos segmentados em função dos procedimentos europeus, em vez de adoptarem uma abordagem global para as suas necessidades e definirem os seus projectos numa base integrada plurisectorial. Para simplificar as intervenções da União e torná-las mais compreensíveis e mais coerentes, convirá reunir os vários instrumentos estruturais europeus num único, que seja suficientemente flexível para se adaptar às necessidades e prioridades locais.

3.5.2. Os procedimentos europeus têm privilegiado, ao longo dos anos, a sofisticação, dando origem a procedimentos de grande complexidade em detrimento da visibilidade e da acessibilidade. Detectam-se já as mesmas falhas nos países candidatos no que respeita a execução das ajudas de pré-adesão.

3.5.3. Há que proceder, pois, a alterações radicais em matéria de simplificação dos procedimentos. É necessário também prever o reforço da assistência técnica às administrações nacionais e locais dos países candidatos, bem como aos agentes económicos e sociais, que deverão ser chamados a desempenhar um papel fundamental na execução dos programas.

3.5.4. Em matéria de transparência, é indispensável proceder também a modificações determinantes. Verdadeiras políticas e mecanismos de informação permanente deverão acompanhar toda e qualquer intervenção comunitária.

## 4. **Reforma profunda dos princípios e das condições gerais da política de coesão**

### 4.1. *Novos princípios*

4.1.1. O alargamento da União a países que estão a viver situações totalmente inéditas e o advento da economia do conhecimento requerem uma reforma fundamental de uma política que revelou as suas capacidades, mas que acusou também profundas fraquezas.

4.1.2. O Comité reafirma o seu apoio aos princípios de uma política comunitária de coesão, não só enquanto expressão de um apego aos valores de solidariedade, mas também como meio prático de melhorar a competitividade, o que seria inviável com territórios e grupos sociais marginalizados. Tal apoio significa que esta política, de um modo ou outro, deverá ser aplicada tanto para reduzir as diferenças entre as regiões como entre os grupos sociais. O seu objectivo não consiste, por pouco que seja, em eliminar as diferenças, mas, antes, em dar aos territórios e categorias menos favorecidos trunfos (infra-estruturas, educação, organizações da sociedade civil) que lhes permitam superar as desvantagens e recuperar os atrasos.

4.1.3. A política de coesão deve ser um estado de espírito tanto quanto um conjunto de meios disponíveis. Quanto a acções, é óbvio que é necessária uma hierarquia de prioridades e que os auxílios orçamentais, por si só, não bastam. Neste contexto, há que valorizar as reformas estruturais, a iniciativa dos agentes privados e do mundo associativo, a transferência do saber-fazer e a difusão das melhores práticas. A utilização dos meios orçamentais da União deve ser reservada ao apoio das prioridades essenciais no tocante às desvantagens mais graves, ao desenvolvimento da parceria bem como à construção de redes de cooperação, troca de experiências e divulgação das melhores práticas.

4.1.4. Para que as prioridades essenciais sejam concretizadas é necessário que os meios financeiros comunitários complementem e apoiem os fundos nacionais e locais, o que inclui um recurso mais sistemático ao financiamento privado. Em princípio, deve ser também consagrada a degressividade das ajudas, para evitar que se instale um clima de passividade, que levaria a uma atitude de dependência em relação à

assistência permanente. Cada euro público gasto dever ter um efeito catalisador. No atinente às empresas, deverão ser proscritas as subvenções, fonte de distorções de concorrência; importará, pelo contrário, encorajar, sobretudo, os serviços de apoio às pequenas e médias empresas e à criação de empresas, bem como facilitar o acesso aos mercados financeiros. O princípio de adicionalidade dos recursos (UE, Estado-Membro, região, agentes locais e privados) é fundamental para assegurar a mobilização das capacidades e favorecer a parceria. Não deve, no entanto, tornar os procedimentos demasiado complexos, nem prejudicar a visibilidade da intervenção comunitária.

4.1.5. Das análises das novas necessidades e prioridades se deverá também concluir ser imperioso ter em conta, nomeadamente no caso dos actuais Estados-Membros, outros critérios de elegibilidade para além do rácio PIB por habitante, tais como o afastamento ou a situação periférica, a fraca acessibilidade, o défice educativo, uma cultura empresarial rudimentar, a capacidade e o potencial de gestão dos serviços de interesse geral, a fraca estruturação da sociedade civil e sua capacidade para gerar desenvolvimento local, a parceria entre o sector público e o privado, a aprendizagem da gestão da economia social.

## 4.2. *Novas condições de execução*

4.2.1. Até à data, a informação e a participação da sociedade civil continuam a ser bastante modestas. É indispensável assegurar uma completa transparência quanto à aplicação das políticas de coesão e recusar as práticas confidenciais do passado. O Comité apela a acções estruturadas de informação através de reuniões de sensibilização, guias práticos, informações na Internet e nos meios de comunicação social. Todos os programas deveriam, doravante, ser acompanhados de um programa de informação realizado a nível local e confiado às organizações locais da sociedade civil, que funcionariam como intermediárias.

4.2.2. Qualquer programa europeu deverá ser antecedido de uma análise das necessidades a nível local, em cuja realização devem participar os agentes económicos e sociais através, por exemplo, de grupos directores regionais. Esta fase deve ser apoiada pela UE e considerada como condição prévia para qualquer intervenção comunitária.

4.2.3. Os agentes económicos e sociais da sociedade civil, escolhidos em função da sua representatividade e legitimidade, bem como os eleitos locais devem ser plena e incondicionalmente associados tanto à concepção, como à execução e avaliação das acções a empreender. O Comité preconiza, pois, o recurso generalizado às subvenções globais atribuídas às organizações locais, permitindo-lhes, nomeadamente, gerir pequenos projectos, que, em muitos casos, se adaptam bem às necessidades.

4.2.4. As acções de intercâmbio de experiências e de cooperação entre regiões continuam a ser demasiado confidenciais e a não ter um impacto verdadeiramente significativo. É lamentável, por isso, que as regiões menos desenvolvidas não possam beneficiar mais das experiências bem-sucedidas realizadas em outras regiões europeias. Impõe-se, portanto, intensificar este intercâmbio, por exemplo, criando um instrumento específico a que teriam acesso directo as autoridades locais e os operadores económicos e sociais.

4.2.5. O Comité gostaria que a acção da UE fosse bem visível para as populações locais. Para o efeito, para além de uma política sistemática de informação, conviria dar à Comissão Europeia os meios de assegurar uma presença na região beneficiária, por exemplo, sob a forma de delegação de responsabilidades em nome da UE a agências independentes face ao poder político ou a organizações da sociedade civil.

4.2.6. A avaliação das acções realizadas é um elemento fundamental para o futuro da política de coesão e sua aceitação pelas populações que dela não beneficiam. Uma boa avaliação não se deve limitar ao controlo da legalidade ou da conformidade orçamental. Deve, sobretudo, medir o impacto real das acções realizadas, tanto por comparação com os objectivos iniciais como em função das consequências económicas e sociais. Deve incidir também no impacto global da política de coesão em relação a um território ou a um grupo social específico. Não há boa avaliação sem uma participação activa dos agentes económicos e sociais que representam as partes interessadas. Em matéria de avaliação, o Comité apela à realização nas regiões de reuniões periódicas, nas quais as organizações locais se possam exprimir directa e abertamente, com base num questionário elaborado previamente em concertação com essas organizações locais. O Comité poderia associar-se a tais reuniões, tendo como modelo as audições que organizou em Sevilha e Presov.

## 5. **Novas prioridades e novas modalidades de execução da política de coesão comunitária**

### 5.1. *Novas prioridades*

O desenvolvimento das capacidades de boa governação, a educação em sentido amplo e as infra-estruturas de base seriam as três grandes prioridades de uma nova política de coesão.

5.1.1. Reforçar as capacidades para uma melhor governação. O reforço das capacidades de boa governação das administrações, bem como o apoio ao desenvolvimento de uma sociedade civil organizada surgem como novas prioridades fundamentais para os países candidatos. Transitariamente, a Comissão Europeia poderia colmatar as carências através de gestão directa recorrendo a uma agência especializada. Nas regiões beneficiárias, poderiam ser também realizadas acções a fim de acelerar a utilização das novas tecnologias pelas administrações, tendo em vista, nomeadamente, a simplificação e a transparência não só em prol das empresas e agentes económicos e sociais, mas também do cidadão comum. Seria ainda fundamental apoiar as capacidades das organizações económicas e sociais locais não no seu funcionamento normal, mas no âmbito de projectos destinados a reforçar a sua função consultiva ou a desenvolver serviços de interesse colectivo para os membros. Faria sentido favorecer operações de geminação através de programas destinados a aumentar a cooperação directa entre as regiões sobre estes temas.

5.1.2. Reforçar as capacidades de educação, formação e investigação. Em consonância com as grandes prioridades da União, tais como as conclusões da Cimeira de Lisboa, a promoção da competitividade global da economia através da introdução das tecnologias deveria ser considerada um eixo fundamental para a década de 2000-2010. Para o efeito, a educação de base, poderia representar uma prioridade substancial dos programas de coesão. A União Europeia poderia, por conseguinte, estabelecer no âmbito das orientações plurianuais que, no mínimo, 25 % das dotações fossem destinadas ao desenvolvimento de capacidades em matéria de educação, formação e investigação. A educação e a formação deverão ser entendidas, neste contexto, em sentido lato, de modo a incluir todas as acções de sensibilização às tecnologias da informação, tanto a nível das empresas, sobretudo das mais pequenas, como dos cidadãos.

5.1.2.1. É reforçando as capacidades em matéria de educação, tanto da educação básica como da formação profissional ao longo da vida, que a União poderá participar na luta contra as causas da exclusão. Neste contexto, a divulgação das experiências bem-sucedidas na União poderia representar uma verdadeira mais-valia comunitária.

5.1.2.2. Em alguns países candidatos, o futuro das minorias étnicas, muitas vezes marginalizadas, sem emprego e sem acesso à educação, como acontece com a população romani-chel, é fonte importante de preocupação. Mais do que subsídios, raras vezes verdadeiramente eficazes, dever-se-ia desenvolver o intercâmbio de experiências a partir de métodos válidos e favorecer a divulgação das experiências bem-sucedidas.

5.1.3. Reforçar as infra-estruturas de base tendo em conta o desenvolvimento sustentável. A terceira grande prioridade

diz respeito às infra-estruturas de base, entendidas em sentido lato: vias de comunicação, redes de telecomunicações, em especial a fim de facilitar o acesso às novas tecnologias, equipamentos para melhorar as estruturas de educação, formação, investigação e difusão da inovação, equipamentos para preservar o ambiente. A perspectiva do desenvolvimento sustentável deve estar no centro das escolhas de desenvolvimento, nomeadamente em matéria de vias de comunicação.

## 5.2. *Novos métodos: transparência, participação, modernidade, coerência*

5.2.1. Uma cada vez maior transparência através de informação sistemática aos cidadãos sobre as opções feitas e da participação regular das organizações económicas e sociais mais representativas melhorará forçosamente o impacto e a eficácia da política de coesão. A este propósito, o Comité preconiza a criação de grupos directores regionais, em que participem essencialmente os eleitos locais e as forças económicas e sociais.

5.2.2. O desenvolvimento de métodos de gestão modernos e flexíveis, tais como subvenções globais destinadas às organizações económicas e sociais, a engenharia financeira e o recurso à parceria entre o sector público e o privado substituiriam com vantagem uma programação plurianual, actualmente ultrapassada. Poder-se-iam utilizar os contratos por objectivo em vez de uma programação pormenorizada e, por vezes, demasiado minuciosa.

5.2.3. Urge tornar as políticas comunitárias coerentes tanto mais que a União, em cada cimeira, estabelece novas prioridades: a competitividade, a coesão social, o desenvolvimento sustentável e o emprego. Para além da criação de um fundo único, deveria ser recomendado um método novo, suficientemente flexível, de cruzamento das prioridades dos programas de coesão com as prioridades horizontais da União. O objectivo seria, pois, privilegiar um método «da base para o topo»: emergência de projectos locais a partir da base, consenso obtido pelos grupos directores regionais, negociação de contratos por objectivo com a participação dos vários parceiros (UE, Estado, regiões, sociedade civil, investidores privados e intermediários financeiros), gestão flexível das intervenções.

5.2.4. A noção de adicionalidade poderia ser concebida, neste contexto, com flexibilidade, generalizando o sistema dos financiamentos cruzados, isto é, com a UE a apoiar uma determinada iniciativa e o Estado-Membro uma outra. A aplicação rigorosa da adicionalidade, projecto a projecto, é factor de complexidade e prejudica a visibilidade.

5.2.5. A iminente criação de um mercado único de 400 a 500 milhões de consumidores corre o risco de modificar as

estratégias das empresas implantadas em vários dos 25 ou 27 países. Nesta perspectiva, seria desejável dispor de um documento de referência — semelhante ao realizado no âmbito do relatório Padoa-Schioppa em 1986 —, que dê uma visão de conjunto a médio prazo da situação económica e social das regiões e dos Estados-Membros após o alargamento. Tal permitiria às actuais e futuras regiões da União situar melhor as suas ambições e serviria de base objectiva para as negociações do futuro pacote 2007.

5.2.6. Impossível que é, de momento, à Comissão Europeia gerir os programas europeus directamente e sendo, por outro lado, perigoso delegar a responsabilidade exclusiva nos Estados-Membros, deveria ser encarada a criação, nomeadamente para os países candidatos, de agências de execução dotadas de missões temporárias. Uma das suas tarefas seria privilegiar a avaliação comparativa dos melhores desempenhos e dos melhores resultados, a fim de favorecer a sua divulgação. Em qualquer caso, a acção da UE deveria ser mais visível e perceptível para o cidadão. A presença de representantes da UE ou de autoridades locais agindo em seu nome mais do que a instalação de painéis com os símbolos ou os acrónimos dos instrumentos europeus, desconhecidos da população em geral, seria a manifestação mais tangível desta visibilidade.

5.2.7. Os cidadãos europeus estão, justificadamente, cada vez mais vigilantes quanto à utilização dos fundos públicos europeus e não aceitarão a sua delapidação. O mesmo se aplica à imagem da União Europeia e à credibilidade do processo de alargamento. É essencial que se proceda à avaliação qualitativa e comparada e ao reforço do controlo de gestão da UE. A situação em alguns países candidatos, em matéria de gestão dos fundos públicos, suscita grandes preocupações<sup>(1)</sup>. A transparência das ajudas europeias deve ser total, sugerindo-se, neste contexto, a instituição de um processo de acompanhamento permanente da «boa gestão dos fundos públicos», que seria assegurado por uma entidade independente em ligação com os agentes económicos e sociais em cada uma das regiões beneficiárias no âmbito da política de coesão. A suspensão temporária dos programas ou a aplicação do regime de gestão directa constituirão as respostas adequadas em caso de derrapagem.

### 5.3. Fundo estrutural único

5.3.1. A Comissão Europeia parece considerar ser possível absorver o choque do alargamento ao longo do período 2004-

-2006 e manter o apoio financeiro às regiões dos actuais Estados-Membros cujo PIB por habitante seja inferior a 75 % da média comunitária. Após 2006, embora dando prioridade às regiões menos desenvolvidas situadas, sobretudo, nos futuros Estados-Membros, é importante que algumas regiões que actualmente beneficiam do apoio comunitário e cujo nível real de desenvolvimento pouco tenha progredido não sejam excluídas brutalmente sem lhes ser concedido um período de adaptação.

5.3.2. O Comité não pode aceitar que o futuro da política de coesão dependa unicamente de aspectos orçamentais. Apela, pois, para que os meios mobilizados permitam aplicar uma política de coesão ambiciosa, que responda ao desafio do alargamento, faculte às novas regiões a possibilidade de levarem a cabo as reconversões industriais e agrícolas, satisfaça a necessidade de assegurar uma adaptação à economia do conhecimento, garanta uma repartição equilibrada das actividades no território europeu e contribua com mais eficácia para a redução das disparidades existentes na Europa dos 15. Não é, no entanto, favorável a uma espécie de «fuga para a frente», que acarretaria um aumento incessante das despesas sem resultados comprovados.

5.3.3. Uma política de coesão renovada, transparente, coerente e simplificada deve também utilizar mais eficazmente os recursos disponíveis no contexto de perspectivas económicas difíceis que imporão maior rigor orçamental.

### 5.3.4. Argumentos a favor de um fundo único

5.3.4.1. Por uma questão de simplificação e de integração, o Comité advoga a criação de um fundo único. A existência de instrumentos diferentes para aplicar a política de coesão prejudica evidentemente a acção da União e pode gerar também falta de coerência. O Comité preconiza, por conseguinte, um fundo único destinado aos países e regiões com défice de desenvolvimento. O fundo único seria completado com um instrumento destinado a todos os agentes em todo o território da UE, incluindo as organizações económicas e sociais, a fim de desenvolver parcerias e redes de cooperação e de divulgação das melhores práticas. Outras políticas, nomeadamente a luta contra a exclusão, o desenvolvimento das redes transeuropeias ou o tratamento de situações específicas, tais como dificuldades naturais a longo prazo, poderiam ser objecto de outros instrumentos.

(1) Parecer do Comité Económico e Social Europeu «A luta contra a fraude fiscal no mercado único», — JO C 268 de 19.9.2000 — e pareceres apresentados aos Comités Consultivos Mistos UE/Bulgária e UE/Eslováquia.

5.3.4.2. O fundo único conservaria uma lógica de funcionamento plurianual, lógica essa que se revelou útil para a estabilidade dos projectos de desenvolvimento. A experiência demonstrou, no entanto, que o sistema de «pacotes orçamentais» concedidos a cada país peca por paralisar uma situação durante muitos anos sem ter em conta a evolução política, económica e social e por fazer crer tratar-se de montantes automaticamente concedidos. O Comité solicita, pois, que seja estudado um novo método para a concessão do fundo único com montantes indicativos plurianuais nacionais, mas sem direito de saque assegurado. Todos os anos far-se-ia um ajustamento em função das disponibilidades orçamentais suplementares. Os montantes seriam atribuídos tendo em conta a capacidade das regiões ou dos agentes para propor bons projectos na linha dos contratos por objectivo. Durante a elaboração dos contratos por objectivos prioritários, deveria ser prevista a participação de fundos públicos nacionais e locais, bem como os investimentos do sector privado e auxílios reembolsáveis do sector privado em função, nomeadamente, das acções propostas e segundo um modo de cálculo que tenha em conta as capacidades orçamentais públicas e o nível de desenvolvimento global do país em causa.

5.3.4.3. Entre as hipóteses a analisar, o Comité sugere que seja fixado um nível mínimo para o montante total plurianual do fundo único e que os eventuais excedentes resultantes das margens de crescimento, do número reduzido de programas de qualidade apresentados ou dos atrasos de pagamentos possam servir para acumular reservas destinadas a fazer face a situações económicas mais difíceis (necessitando, por conseguinte, de intervenções suplementares) ou a futuros alargamentos. Esta hipótese inscrever-se-ia na perspectiva de uma reforma mais fundamental do mecanismo de receitas próprias da União, de modo a garantir uma maior visibilidade junto do cidadão e a responsabilização do Parlamento Europeu quanto às receitas.

5.3.5. O fundo estrutural único seria completado por um mecanismo destinado a todos os agentes em todo o território da UE, incluindo as organizações económicas e sociais, a fim de desenvolver as parcerias e redes de cooperação e de divulgação das melhores práticas.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

---

## Parecer do Comité Económico e Social sobre «A tributação directa das empresas»

(2002/C 241/14)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A tributação directa das empresas».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 25 de Junho de 2002, sendo relator H. Malosse e co-relatora M. Sánchez Miguel.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou, por 127 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

### 1. Introdução

1.1. Em 23 de Outubro de 2001, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu uma comunicação intitulada «Para um mercado interno sem obstáculos fiscais — Estratégia destinada a proporcionar às empresas uma matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE» (1).

1.2. Esta comunicação apresenta o ponto de vista da Comissão acerca do que é necessário fazer e do que pode realisticamente ser feito nos próximos anos no domínio da tributação das empresas na UE, a fim de a adaptar ao novo enquadramento económico e de reforçar a eficácia do mercado interno, através da supressão dos obstáculos fiscais internos. O imposto sobre as sociedades representa, na União Europeia, 3,2 % do PIB.

1.3. A Comissão considera que os regimes de fiscalidade das empresas da UE não conseguiram adaptar-se às novas condições criadas pela globalização, pela integração económica do mercado único e pela união económica e monetária. Parece-lhe, pois, indispensável uma nova abordagem para garantir aquilo a que chama o «bem-estar» fiscal dos operadores económicos.

1.4. Para o efeito, a Comissão baseia-se nos resultados de um estudo aprofundado, a um tempo jurídico e económico, que lhe permitiram, por um lado, chamar a atenção para o peso das formas de tributação das empresas nos diferentes países da União e, por outro lado, identificar os domínios nos quais os regimes de tributação das empresas dificultam a actividade económica transfronteiras no mercado interno, prejudicando assim a competitividade internacional das empresas da UE.

1.5. De um modo mais geral, e antes de passar a um exame mais circunstanciado da comunicação, há que destacar a

importância desta iniciativa da Comissão, sem precedentes desde as conclusões do Comité Ruding em 1992. O elemento mais inovador é, sem dúvida, a proposta de uma base consolidada e harmonizada de tributação das empresas.

1.6. A iniciativa do CESE inscreve-se no quadro do debate lançado pela Comissão Europeia na sua comunicação. Mas esta iniciativa tem igualmente em conta o conjunto dos factores responsáveis pela existência de fortes disparidades de concorrência entre as empresas no mercado único: encargos sociais, custo do capital e da mão-de-obra, condições económicas gerais, nível das infra-estruturas e dos serviços públicos, formação e qualificação dos trabalhadores ... Importa notar neste contexto que o factor fiscal pode ser determinante, mas não é o único a ter em conta na escolha da localização dos investimentos.

### 2. As conclusões do estudo da Comissão Europeia

O estudo faculta dados sobre a situação real da tributação das empresas nos diferentes países da União:

2.1. De acordo com a Comissão, para poder comparar é necessário analisar não as taxas nominais mas as taxas efectivas de tributação, ou seja, o imposto realmente pago pelas empresas numa dada operação.

2.2. A Comissão constatou que, embora a tributação seja apenas um de entre muitos factores que determinam as decisões de investimento e de financiamento, a importância das disparidades entre as taxas de tributação efectivas nos diversos Estados-Membros reclamava uma análise aprofundada. Há disparidades significativas — até 30 % — entre as taxas efectivas de tributação das empresas em toda a Comunidade, as quais são imputáveis sobretudo às divergências entre as taxas legais nacionais de tributação, mais do que às diferenças em termos do apuramento da matéria colectável.

(1) COM(2001) 582 final.

2.3. Apesar das diferenças na matéria colectável, as taxas são, de acordo com a Comissão, um bom indicador da pressão fiscal global. A Comissão está convicta de que a fixação das taxas de tributação das empresas é uma questão que compete e deve continuar, por enquanto, a competir aos Estados-Membros.

2.4. O estudo identifica ainda obstáculos fiscais que entram a actividade económica transfronteiras no mercado interno. A coexistência de 15 sistemas distintos de normas fiscais para a determinação da base tributável no mercado interno, para além de gerar custos de conformidade, provoca vários problemas à tributação das transacções efectuadas dentro do mesmo grupo (preços de transferência) e aumenta os riscos de dupla tributação.

O estudo da Comissão aponta consequências desfavoráveis desta situação:

2.4.1. As empresas devem afectar lucros a cada jurisdição fiscal, numa base de plena concorrência, através de uma contabilidade separada.

2.4.2. Os Estados-Membros mostram-se relutantes em conceder deduções fiscais devido a prejuízos sofridos por empresas associadas cujos lucros não estejam sujeitos à sua tributação.

2.4.3. As reorganizações transfronteiras podem originar a tributação das mais-valias e outros encargos.

2.4.4. Podem surgir situações de dupla tributação resultantes de conflitos a nível de poderes fiscais.

2.5. A estas dificuldades acrescem as diferenças regulamentares, as disposições sobre cobrança de impostos, as normas de contestação e de controlo e as próprias práticas fiscais, ainda mais difíceis de compreender correctamente do que os textos de base.

### 3. A estratégia proposta pela Comissão Europeia

A estratégia proposta pela Comissão para alcançar o «bem-estar» fiscal dos operadores económicos consiste em duas etapas:

3.1. Esta estratégia prevê, em primeiro lugar, uma série de medidas específicas sobre questões como a extensão das directivas sobre os dividendos e as fusões, a compensação transfronteiras dos prejuízos, os preços de transferência e as convenções em matéria de dupla tributação.

3.2. Em segundo lugar, a Comissão considera que, a mais longo prazo, as empresas devem ter a possibilidade de serem tributadas com base numa matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE, de modo a evitarem a ineficácia dispendiosa resultante da actual coexistência de 15 sistemas de normas fiscais distintos.

### 4. Em primeiro lugar, uma estratégia de curto prazo sob a forma de medidas específicas

A Comissão entende que algumas medidas específicas «podem constituir simultaneamente etapas preparatórias de um regime global» e que de momento deve dar-se prioridade à melhoria das normas em vigor e da respectiva aplicação.

#### 4.1. Facilitar a aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

A Comissão formulará orientações sobre decisões importantes do Tribunal de Justiça com vista a facilitar uma aplicação conforme ao Tratado e à legislação comunitária. Em 2001, a Comissão iniciou já um programa de reuniões com os Estados-Membros sobre este tema e propõe-se agora continuar e reforçar esse programa.

#### 4.2. Directivas «Sociedades-Mães e Afiliadas» e «Fusões»

Os fluxos transfronteiras de rendimentos e as operações de reestruturação são frequentemente sujeitos a uma tributação suplementar. As directivas «Sociedades-Mães e Afiliadas» e «Fusões» (90/435/CEE e 90/434/CEE) não podem solucionar todos os problemas neste domínio.

4.2.1. A Comissão tenciona propor alterações às directivas «Sociedades-Mães e Afiliadas» e «Fusões», juntamente com orientações pormenorizadas quanto à respectiva aplicação e execução.

4.2.2. Em 1993, a Comissão já havia apresentado propostas com vista a modificar estas directivas (alargando o seu âmbito de aplicação de modo a cobrir todas as formas de sociedade sujeitas ao imposto sobre as sociedades), mas considera hoje que as directivas devem igualmente ser alargadas e melhoradas de forma a cobrir um leque mais amplo de impostos e de transacções. O seu âmbito de aplicação deverá, por outro lado, abranger as sociedades que se regerão futuramente pelo estatuto da sociedade europeia («societas europeia», SE).

4.2.3. As possibilidades de compensação transfronteiras de prejuízos continuam a ser muito limitadas e, muitas vezes, há

grupos que são tributados com base nos lucros realizados num país do mercado interno, sem que sejam tidos em conta os prejuízos incorridos num outro país.

4.2.4. A Comissão retirará a sua proposta de directiva de 1990, cujo objectivo era permitir às empresas tomar em conta os prejuízos registados nos seus estabelecimentos permanentes e filiais situados em outros Estados-Membros, e que se revelou inaceitável para os Estados-Membros.

4.2.5. A fim de vencer as reservas dos Estados-Membros a respeito de qualquer iniciativa comunitária neste domínio, a Comissão propõe-se organizar, em 2002, uma série de reuniões técnicas preparatórias com os Estados-Membros para elaborar uma nova proposta melhorada, eventualmente com um âmbito de aplicação mais amplo, e apresentar um relatório sobre as suas intenções legislativas antes do fim de 2003.

### 4.3. Os preços de transferência

A questão dos preços de transferência é, a nível internacional, um dos principais pontos de litígio entre as empresas e as administrações fiscais, e mesmo entre as administrações fiscais em si mesmas.

4.3.1. A fiscalidade aplicável às trocas de bens e de serviços nas empresas multinacionais assume uma importância tanto maior quanto essas trocas adquiriram um volume inédito nos últimos anos, representando hoje em dia quase metade do comércio mundial. As administrações fiscais têm um ponto de vista necessariamente restrito sobre as empresas multinacionais e respectivas transacções comerciais, por estarem confinadas ao seu âmbito territorial, e a visão global da operação é, por isso, impossível.

4.3.2. É igualmente verdade que a remuneração destas trocas nem sempre obedece às leis do mercado e que as empresas são frequentemente suspeitas de diminuírem a sua carga fiscal global ao transferirem os seus lucros para os países com as condições de tributação mais vantajosas. As administrações fiscais contestam, pois, preços que em seu entender não correspondem aos que teriam sido constatados entre empresas independentes e o risco da dupla tributação é grande, uma vez que as abordagens diferem de país para país. Assim, um preço poderá ser considerado demasiado elevado num país e muito baixo num outro, dando lugar a rectificações em ambos os casos, sem que as administrações cheguem a acordo sobre o que deveria ser o «preço certo».

4.3.3. Não obstante as acções desenvolvidas para estabelecer princípios de equidade, nomeadamente sob impulso da OCDE, o risco de contencioso com as administrações fiscais é muito elevado, tanto mais que a preservação das receitas fiscais é a sua maior prioridade neste domínio. Neste contexto, são frequentes as situações de dupla tributação.

4.3.4. Para mais, não podendo as convenções fiscais internacionais aplicar-se eficazmente na forma actual, as soluções propostas não resolvem o problema dos riscos de avaliações diferentes consoante os países, já que estes só têm uma visão parcial da operação.

4.3.5. Visto que o problema persiste e se tornará ainda mais premente num mercado europeu integrado, importa encontrar soluções comuns a nível da União Europeia.

4.3.6. Para tal, a Comissão propõe a criação, com os Estados-Membros, no primeiro semestre de 2002, de um Fórum conjunto da UE sobre os preços de transferência. O objectivo seria melhorar a coordenação entre Estados-Membros, e entre Estados-Membros e empresas, ao nível da tributação das transacções transfronteiras no interior de um grupo. Além disso, os Estados-Membros têm tendência a impor às empresas exigências de documentação cada vez mais rígidas para os preços de transferência. O Fórum poderia examinar várias questões que não requerem a adopção de legislação, como por exemplo, os acordos prévios sobre os preços, as exigências de documentação e os métodos de determinação dos preços de transferência, no âmbito das orientações da OCDE sobre a matéria.

### 4.4. A Convenção de Arbitragem e as convenções de dupla tributação

Os mecanismos destinados a atenuar a dupla tributação resultante de actividades transfronteiras, quer se trate de convenções de dupla tributação bilaterais ou da Convenção de 1990 que visa eliminar as divergências entre administrações nacionais no que concerne ao ajustamento das transferências de lucros entre empresas associadas (a «Convenção de Arbitragem», 90/436/CEE), não funcionam de maneira satisfatória.

4.4.1. Em 2003, a Comissão apresentará uma proposta de directiva destinada a reconduzir e a melhorar a Convenção de Arbitragem e a submeter as suas disposições à interpretação do Tribunal de Justiça.

4.4.2. Em 2004, a Comissão tenciona publicar uma comunicação sobre as convenções em matéria de dupla tributação, na qual salientará a necessidade de adaptar certas disposições das convenções bilaterais entre Estados-Membros baseadas na convenção-modelo da OCDE, a fim de as tornar mais conformes aos princípios do Tratado CE. Procurar-se-á assim chegar a uma versão comunitária da convenção-modelo da OCDE e do seu comentário que satisfaça as exigências específicas da pertença à Comunidade, ou mesmo elaborar uma convenção comunitária multilateral.

## 5. Em segundo lugar, uma estratégia a longo prazo para uma base consolidada de tributação das sociedades

É esta a principal inovação da comunicação.

5.1. Ainda que as diferentes medidas específicas anteriormente referidas permitam já um certo progresso na supressão dos entraves fiscais, a Comissão está ciente de que o problema fundamental — a coexistência de 15 regimes fiscais diferentes no mercado interno — continuará a fazer-se sentir. Importa por isso solucionar o problema pela raiz.

5.2. O estudo anexo à comunicação leva bastante longe a reflexão ao simular os efeitos de uma harmonização teórica de certas características dos regimes fiscais.

5.3. O efeito mais significativo seria obtido através da introdução de uma taxa de tributação nominal uniforme em toda a UE. Nenhum outro cenário analisado poderia comparar-se a este em termos de impacto.

5.4. A Comissão considera, entretanto, que a definição de uma base consolidada de tributação das sociedades abrangendo todas as suas actividades no interior da UE seria uma solução potencialmente capaz de melhorar a eficácia, a simplicidade e a transparência dos regimes de tributação das sociedades, sobretudo por reduzir os custos de conformização.

5.5. A instituição de uma base de tributação consolidada permitiria às empresas que realizam actividades transfronteiras e internacionais na UE

- calcular as receitas do grupo segundo um corpo uniforme de regras;
- elaborar contas consolidadas para efeitos fiscais, o que eliminaria as eventuais incidências fiscais sobre as transacções puramente internas no seio do grupo.

5.6. Para este fim, o estudo da Comissão identificou várias técnicas possíveis. As opções consideradas foram:

5.6.1. Tributação segundo as normas do Estado de residência da «sociedade-mãe». A base de tributação consolidada de um grupo multinacional seria calculada segundo o código tributário do Estado em que a «sociedade-mãe» está localizada (ou seja, onde se encontra a sua sede social).

5.6.2. Tributação sobre uma base comum consolidada. A base da imposição consolidada de um grupo multinacional seria calculada segundo novas normas harmonizadas, aplicáveis em toda a União Europeia.

5.6.3. Imposto europeu sobre o rendimento das sociedades: o imposto sobre o rendimento das sociedades seria cobrado ao nível europeu e o produto do imposto alimentaria (em parte, pelo menos) o orçamento da União Europeia.

5.6.4. Harmonização obrigatória das bases de tributação existentes. Diferentemente das três opções acima descritas, que coexistiriam com os sistemas fiscais nacionais, a base de tributação consolidada de todas as empresas da União Europeia seria calculada de acordo com normas harmonizadas.

5.7. A evolução futura em matéria de sociedade europeia, (estatuto de direito europeu para as PME conforme proposto pelo parecer de iniciativa do CESE adoptado em 21 de Março de 2002 <sup>(1)</sup>) permitirá eventualmente prever também para essas sociedades um regime geral de imposto das sociedades e uma base consolidada de tributação das sociedades abrangendo todas as actividades no interior da UE.

5.8. Para esta segunda fase, a Comissão conta lançar um verdadeiro debate sobre o que deve ser, a longo prazo, a tributação das empresas na Europa, com a apresentação de várias opções a partir das quais cumprirá escolher soluções claras.

## 6. Princípios de base a estabelecer

6.1. O CESE apoia a abordagem ambiciosa da Comissão Europeia. Entende que cabe, efectivamente, à instância executiva europeia formular propostas que respondam às necessidades da integração europeia.

6.2. O CESE lamenta, no entanto, que o âmbito de aplicação das propostas da Comissão Europeia se centre essencialmente na questão dos entraves fiscais às actividades transfronteiras das empresas, quando as disparidades fiscais afectam a totalidade das empresas, nomeadamente as pequenas. O CESE entende não ser de subestimar as consequências negativas da falta de transparência, bem como de disparidades excessivas, que podem gerar sérias distorções de concorrência, com efeitos de dumping fiscal.

<sup>(1)</sup> JO C 125 de 27.5.2002, p. 100, «O acesso das PME a um estatuto de direito europeu» (INT/109).

6.3. O estabelecimento de uma concorrência leal entre empresas, como salientava o relatório Ruding, deve ser uma prioridade de toda a iniciativa europeia em matéria fiscal.

6.4. A igualdade de tratamento entre todas as categorias de empresas, nomeadamente as mais pequenas, deve ser mais do que um objectivo: deve ser um imperativo subjacente a este projecto, em todas as fases da sua concretização.

6.5. Estas propostas fiscais devem ser coerentes com os grandes objectivos políticos da União Europeia. Importa, por exemplo, de acordo com as estratégias definidas em Cardiff e no Luxemburgo, que estas propostas criem um clima favorável ao emprego, visando pois a neutralidade da fiscalidade relativamente aos dois factores de produção que são o emprego e o capital. Importa também resituá-las relativamente aos objectivos de competitividade do Conselho Europeu de Lisboa, favorecendo uma fiscalidade que incentive a criação e o desenvolvimento de empresas e do emprego.

6.6. O CESE apoia uma abordagem que permita simplificar os regimes fiscais, quer para as actividades transfronteiras quer para as actividades dirigidas ao mercado nacional. Para alcançar este objectivo, é essencial procurar a transparência dos regimes de tributação das empresas na União Europeia.

6.7. O CESE estima que a União deve inspirar-se nas soluções já definidas em matéria de fiscalidade nos países cujos regimes próprios, no respeito da diversidade e da soberania dos territórios, não violam o princípio de concorrência leal e são aplicados em condições de transparência. O exemplo da Confederação Helvética merece, a este propósito, estudo mais aturado, já que parece ter logrado conciliar subsidiariedade e harmonia global.

6.8. O CESE salienta que a regulamentação fiscal deve ligar-se estreitamente ao processo de harmonização das normas contabilísticas.

6.8.1. A União Europeia não logrou uma verdadeira harmonização das obrigações contabilísticas das empresas europeias. Embora a adopção das 4.<sup>a</sup> e 7.<sup>a</sup> Directivas sobre as sociedades tenha aproximado as contabilidades nacionais das empresas,

as modificações e particularidades segundo o tipo empresarial criaram um conjunto de regras que não possibilitam a sua harmonização

6.8.2. Uma solução poderia ser a aplicação das IAS (International Accounting Standards), já incorporadas na regulamentação comunitária sobre as sociedades cotadas em bolsa, as sociedades financeiras e as companhias seguradoras<sup>(1)</sup>. Contudo, há que ter em conta que estas normas internacionais têm uma finalidade básica, que é a de facultar informação contabilística aos investidores, ao passo que o imposto sobre as sociedades requer uma contabilidade que reflecta o estado patrimonial da empresa, para permitir determinar o resultado obtido em cada exercício fiscal.

6.9. O CESE apoia a abordagem que consiste em ligar as propostas fiscais da UE ao estatuto europeu das sociedades. Este deve ser, de acordo com o parecer de iniciativa do CESE sobre a aplicação do estatuto europeu de sociedade às PME<sup>(2)</sup>, acessível a toda a categoria de empresas.

6.10. O CESE estima que o próximo alargamento da EU a países que têm, geralmente, um rendimento bastante inferior à média é um factor de aceleração para toda a iniciativa europeia em matéria de fiscalidade das empresas. Com efeito, por um lado, este alargamento só pode acentuar as disparidades fiscais existentes no mercado único e, por outro, é útil estabelecer alguns princípios comuns para países que estão a redefinir o seu regime de fiscalidade em bases inteiramente novas.

## 7. As posições do CESE

7.1. No que se refere à primeira etapa, o CESE apoia, em primeiro lugar, as propostas da Comissão Europeia que visam acelerar a adopção de disposições destinadas a evitar a dupla tributação e, em particular, a proposta de constituição de um «Fórum conjunto da UE sobre os preços de transferência».

7.1.1. O CESE considera que estas propostas são um passo importante para suprimir as barreiras fiscais no mercado único. No entanto, não terão efeito sobre as distorções fiscais exageradas que persistem no mercado único e poderão acentuar-se com o alargamento.

7.1.2. O CESE insiste em que esta primeira fase de definição de soluções práticas seja iniciada sem demora.

<sup>(1)</sup> JO C 260 de 17.9.2001, p. 86 — «Aplicação das normas contabilísticas internacionais» (INT/101).

<sup>(2)</sup> JO C 125 de 27.5.2002, p. 100 — «O acesso das PME a um estatuto de direito europeu» (INT/109).

7.2. No que respeita à etapa seguinte, o CESE <sup>(1)</sup> partilha a ambição de um mercado interno sem entraves fiscais. Pensa que é uma via para o estabelecimento de princípios comuns que favoreçam um mercado interno em que prevaleça uma concorrência leal. Tais princípios comuns deveriam igualmente favorecer os objectivos de simplificação, competitividade e criação de emprego.

7.2.1. O CESE considera indispensável criar condições de transparência dos regimes fiscais na União Europeia, que precedam o estabelecimento de condições de concorrência leal. Nesta óptica, a quarta opção proposta pela Comissão, de uma base de tributação harmonizada, é a única que corresponde a tal objectivo. Com efeito, as três restantes opções (com excepção de um imposto europeu não opcional) propostas pela Comissão Europeia visam criar dois regimes diferentes para as empresas, consoante desenvolvam ou não actividades para além das suas fronteiras nacionais. Estas soluções criariam um espécie de privilégio fiscal, uma fiscalidade a duas velocidades. Não são, pois, aceitáveis.

7.2.2. O objectivo de uma base de tributação harmonizada para todas as empresas da UE é compatível com a soberania fiscal dos Estados-Membros e das regiões da UE, pois preserva a sua competência para fixar o nível da tributação. É de salientar que a base de tributação harmonizada, pelo seu efeito de transparência, permitiria aos agentes económicos exercer uma forte pressão sobre as autoridades nacionais, o que não é possível actualmente, dada a opacidade dos regimes fiscais. A prazo, seria, com efeito, desejável uma verdadeira convergência

---

(1) JO C 48 de 21.2.2002, p. 73 — «Política fiscal da União Europeia — Prioridades para os próximos anos» (ECO/072) e JO C 149 de 21.6.2002, p. 73 — «Concorrência fiscal e competitividade das empresas» (ECO/067).

dos níveis de fiscalidade das empresas. Uma etapa intermédia poderia ser o estabelecimento de escalões de taxas ou taxas de referência que correspondessem, nomeadamente, aos objectivos da Cimeira de Lisboa de dinamizar a competitividade da UE.

7.2.3. No estudo de uma base de tributação harmonizada, a Comissão Europeia deveria também ter em conta a necessidade de uma tributação neutra relativamente aos factores de produção, procurando, nomeadamente, não desfavorecer o emprego.

7.2.4. O CESE é favorável a que o processo a favor de uma base de tributação harmonizada seja experimentado pelas sociedades que hajam optado por um estatuto europeu, entendendo-se que não se trata de lhes conceder um privilégio em matéria de pressão fiscal relativamente às outras empresas. A seu favor, contudo, e para tornar atraente o estatuto europeu, poder-se-ia propor-lhes uma base de tributação consolidada, de acordo com a segunda opção da Comissão Europeia, o que representaria uma vantagem em matéria de simplificação para as empresas com actividades transnacionais. O CESE é favorável a que todas as empresas, independentemente da sua organização e dimensão, possam beneficiar de um estatuto europeu. A este propósito, o CESE recomenda à Comissão Europeia que examine sem demora a sua iniciativa que visa dotar as PME de um estatuto europeu.

7.2.5. O CESE apoia igualmente os progressos institucionais que permitam alcançar o objectivo de um mercado interno com transparência fiscal e, nomeadamente, a modificação da regra da unanimidade no capítulo relativo à fiscalidade das empresas. Apoia também a ideia de recorrer ao processo de cooperação reforçada, tal como definido no Tratado de Nice, que permitiria a um conjunto de Estados-Membros ter um papel precursor, de acordo com as regras comunitárias.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

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 relativa à adopção de um programa comunitário destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (programa *Fiscalis* 2007)»**

(COM(2002) 10 final — 2002/0015 (COD))

(2002/C 241/15)

Em 31 de Janeiro de 2002, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que instituiu a CE, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 25 de Junho de 2002 sendo relator J. Bento Gonçalves.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou, por 124 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1. A proposta de decisão em análise constitui, na sua essência, um desenvolvimento do Programa «*Fiscalis*», aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 1998 <sup>(1)</sup> e com uma vigência compreendida entre 1998 e 2002.

1.1.1. A avaliação intercalar realizada <sup>(2)</sup>, incidindo nos três primeiros anos do programa, permitiu à Comissão concluir pelo respectivo impacto positivo, justificando assim a sua prossecução.

1.2. A proposta de decisão integrando o «*Fiscalis* 2007» dá, em linhas gerais, continuidade ao Programa «*Fiscalis*» aprovado em 1998.

1.2.1. Não obstante, são propostas algumas modificações relevantes, nestas se destacando a introdução no programa de medidas de cooperação entre os Estados-Membros, as suas administrações fiscais e os seus funcionários no domínio da fiscalidade directa, que não foi abrangida pelo anterior «*Fiscalis*».

1.3. Iguamente os objectivos do «*Fiscalis* 2007» surgem associados de forma mais directa aos objectivos concretos das políticas fiscais fixadas para os diferentes impostos a nível comunitário.

1.3.1. Exemplo disso é a referência expressa, no domínio do IVA, ao apoio à estratégia da União Europeia para este imposto, como objectivo do «*Fiscalis* 2007».

1.3.2. Mesmo no âmbito da fiscalidade directa, onde é escasso o acervo comunitário em matéria de harmonização e de coordenação de políticas, se fixa como objectivo para o «*Fiscalis* 2007» o «Sensibilizar para as políticas comunitárias».

## 2. Conteúdo sintético da proposta de decisão

2.1. A proposta de decisão contendo o «*Fiscalis* 2007» encontra-se estruturada de forma semelhante ao primeiro «*Fiscalis*» aprovado em 1998.

2.1.1. Nela encontramos quatro tópicos fundamentais do programa:

- âmbito e objectivos;
- actividades abrangidas;
- disposições de enquadramento financeiro;
- disposições de acompanhamento e controlo.

2.2. A abrangência da fiscalidade directa constitui um desenvolvimento novo no âmbito definido para o «*Fiscalis* 2007».

2.3. Os objectivos do «*Fiscalis* 2007» — artigo 3.º da proposta de decisão — surgem estruturados de forma mais precisa e associados às políticas fiscais específicas.

2.4. As actividades abrangidas no «*Fiscalis* 2007» são idênticas às do «*Fiscalis*» vigente para 1998/2002.

(1) Decisão n.º 888/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Março de 1998, que estabelece um programa de acção comunitário destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de fiscalidade indirecta do mercado interno (Programa *Fiscalis*).

(2) SEC(2001) 1328.

2.5. Em matéria financeira, a Comissão prevê um aumento da dotação global — 5 anos — de 40 para 56 milhões EUR, justificado não só pela acrescida amplitude do programa, com a inclusão da fiscalidade directa, mas também pela necessidade de incrementar e melhorar o nível de participação no programa de países candidatos à adesão.

2.6. No acompanhamento e controlo, prevê-se a criação do «Comité Fiscalis» — artigo 13.º da proposta de decisão —, que irá desempenhar as funções do anterior «Comité permanente para a Cooperação administrativa em matéria de impostos indirectos».

### 3. Observações na especialidade

3.1. Na apreciação feita à Proposta de Decisão integrando o Programa «Fiscalis 2007», o Comité Económico e Social europeu recorda o anterior parecer elaborado, em 1997, sobre o «Fiscalis»<sup>(1)</sup>, globalmente favorável à iniciativa.

3.2. O Comité reforça a necessidade de existência deste tipo de programas de cooperação entre Estados-Membros, sobretudo em matéria fiscal, onde as administrações fiscais nacionais se vêem cada dia confrontadas com novas questões e novos desafios, sobretudo na crescente área do comércio electrónico.

3.3. O «Fiscalis 2007» não pode ser visto como um mero «programa de formação» na área fiscal.

3.3.1. Sem diminuir a importância da componente «formação» — acções de formação, seminários, intercâmbio de funcionários —, o «Fiscalis 2007» deve ser essencialmente visto como um programa de cooperação entre Estados (membros e candidatos), que terá de produzir efeitos no combate à evasão e à fraude fiscais, a nível comunitário e a nível nacional, de modo a assegurar uma aplicação uniforme do Direito Comunitário, garantindo, quer aos Estados-Membros, quer à União Europeia, os recursos financeiros suficientes para fazer face aos compromissos políticos assumidos para com os cidadãos.

3.4. O Comité destaca, como medida positiva, o alargamento do âmbito do «Fiscalis 2007» à fiscalidade directa,

esperando que o programa possa contribuir para superar as dificuldades que a Comunidade tem sentido na coordenação das políticas fiscais em matéria de impostos directos.

3.5. Importa que o «Fiscalis 2007» possa, no domínio do IVA, ser mais um instrumento que possibilite a adopção do regime definitivo do IVA, baseado na tributação no país de origem, de acordo com as posições adoptadas pelo Comité a este respeito.

3.6. É convicção do Comité que a eficácia e o sucesso na prossecução dos objectivos do «Fiscalis 2007» dependerá igualmente da existência de um programa com objectivos semelhantes no domínio dos impostos alfandegários<sup>(2)</sup>, bem como da possibilidade de serem combinadas as acções específicas e complementares dos dois programas.

3.6.1. Também neste domínio, importa garantir que o controlo aduaneiro assegure de forma eficaz que as quantidades físicas de bens entradas no «Espaço Comunitário» sejam realmente introduzidas no sistema de sujeição a tributação.

3.7. Dada a importância dos objectivos do Programa «Fiscalis 2007» para o sucesso de toda a política fiscal da União Europeia, o Comité não pode deixar de recomendar que — no contexto do alargamento próximo —, os países candidatos sejam fortemente incentivados a participar no programa, objectivo que será mais facilmente alcançado se os custos inerentes a tal participação não forem particularmente significativos.

3.8. O Comité considera, finalmente, que, em matéria de avaliação — intercalar e final — do «Fiscalis 2007», a Comissão deverá fazer um esforço para que, e para além da avaliação qualitativa, possa ser apresentada uma quantificação do impacto das medidas desenvolvidas pelo programa — designadamente em termos de resultados no combate à fraude e evasão fiscais —, o que não deixará de constituir um factor de motivação e empenhamento de todos os Estados participantes.

### 4. Conclusões

4.1. Sem prejuízo das notas e recomendações enunciadas no ponto anterior, o Comité felicita a Comissão pela proposta de dar continuidade ao primeiro «Fiscalis», adaptando-o às novas realidades do mundo da economia e da fiscalidade, dedicando particular atenção aos países candidatos e — tal

<sup>(1)</sup> JO C 19 de 21.1.1998, p. 48.

<sup>(2)</sup> Já proposto no COM(2002) 26 Final «Alfândega 2007», em análise no Parlamento Europeu e no CES [2002/0029 (COD)].

como o Comité teve ocasião de recomendar em 1997 <sup>(1)</sup> —, alargando o «Fiscalis 2007» ao importante domínio da fiscalidade directa.

<sup>(1)</sup> JO C 19 de 21.1.1998, p. 48.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que respeita ao regime especial das agências de viagens»**

(COM(2002) 64 final — 2002/0041 (CNS))

(2002/C 241/16)

Em 6 de Março de 2002, 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.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos relativos a esta matéria a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 25 de Junho de 2002. Foi relator K. Walker.

Na 392.ª reunião plenária de 17 de 18 de Julho de 2001 (sessão de 17 de Julho de 2001), o Comité Económico e Social adoptou por 117 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Em 1977, quando foi adoptada a Sexta Directiva IVA, incluía um regime especial aplicável às agências de viagens e aos organizadores de circuitos turísticos, o regime da margem de lucro tributável em IVA aplicável aos organizadores de viagens. Este regime especial foi criado devido à natureza específica do sector. Considerou-se que, devido à complexidade e à multiplicidade dos locais de prestação dos serviços, a aplicação das regras normais respeitantes ao local de tributação, à matéria colectável e à dedução do imposto pago a montante levantariam para essas empresas dificuldades de ordem prática susceptíveis de entrar as respectivas operações. A fim de adaptar as normas em vigor à natureza específica deste tipo de operações, o legislador comunitário criou um regime especial de IVA, previsto no artigo 26.º da Sexta Directiva.

1.1.1. O primeiro objectivo do regime da margem aplicável aos organizadores de viagens foi simplificar a aplicação das regras comunitárias em matéria de IVA a este tipo de serviços.

4.2. O êxito deste objectivo dependerá da eficácia que o controlo aduaneiro venha a conseguir referido no ponto 3.6.1 deste parecer.

4.3. O Conselho e a Comissão deveriam instituir o regime definitivo do IVA há muito prometido, baseado no país de origem, conforme o Comité tem vindo a propor.

Quando a agência de viagens adquire serviços a outros prestadores, os reúne como parte de uma viagem organizada e os vende posteriormente ao viajante em seu próprio nome e por sua conta, as disposições do regime da margem asseguram que a agência de viagens não é registada mais de uma vez para efeitos do IVA nos diferentes Estados-Membros a partir dos quais os serviços são prestados.

1.1.1.1. Por outro lado, quando a agência de viagens adquire serviços de outros prestadores enquanto agência em nome do seu cliente e não por sua conta (ou seja, o cliente é o responsável directo e único pelo pagamento dos encargos inerentes), a dívida do IVA recai sobre o cliente e o regime da margem não se aplica. Este tipo de regimes não estão abrangidos pelo âmbito da proposta de directiva e do presente parecer.

1.1.1.2. O regime pretende simplificar os requisitos de conformidade para os organizadores de circuitos turísticos. Quando o regime da margem para os organizadores de viagens

não é aplicado, uma agência de viagens situada num Estado-Membro A que reserve um quarto de hotel num Estado-Membro B e inclua essa reserva numa viagem organizada para um cliente no Estado-Membro A, pagará o IVA à entidade hoteleira à taxa em vigor no Estado-Membro B. A agência de viagens deve registar-se para efeitos de IVA no Estado-Membro B e pagar o imposto às autoridades desse país na proporção do seu encargo com o quarto de hotel. Isto deve-se ao facto de o local de prestação deste elemento do serviço ser o Estado-Membro B. Posteriormente, a agência de viagens tem direito a recuperar o IVA pago à entidade hoteleira mediante dedução da sua dívida fiscal paga a jusante às autoridades do Estado-Membro B. Quando o cliente é um operador económico registado, terá direito a solicitar um reembolso da percentagem de IVA incluída na sua factura referente ao Estado-Membro B nos termos da Oitava Directiva IVA, desde que esse Estado-Membro permita o recurso à Oitava Directiva IVA para alojamento hoteleiro. Nem todos os Estados-Membros aceitam esses pedidos.

1.1.1.3. É patente que este regime envolve bastantes complicações tanto para a agência de viagens como para o seu cliente. As complicações são agravadas quando, como muitas vezes acontece, a viagem organizada inclui vários elementos provenientes de diferentes Estados-Membros. Por estes motivos, introduziu-se o regime da margem aplicável aos organizadores de viagens. Nos termos deste regime, a agência de viagens paga IVA à taxa em vigor no Estado-Membro B à entidade hoteleira como anteriormente. Não terá direito a solicitar reembolso desse imposto e o seu cliente não poderá recuperar o imposto cobrado pela agência de viagens, independentemente de o cliente estar registado para efeitos de IVA. Por outro lado, a agência de viagens não será obrigada a registar-se para efeitos de IVA no Estado-Membro B, pagando o IVA sobre a sua margem ao Estado-Membro A. Essa margem é a diferença entre o preço que a agência cobra ao cliente e o preço, com IVA, que paga à entidade hoteleira.

1.2. Na prática, o regime da margem não é aplicado de forma uniforme pelos Estados-Membros. O n.º 3, alínea a), do artigo 28.º e o ponto 15 do Anexo E da Sexta Directiva IVA permitem aos Estados-Membros continuar a tributar as transacções efectuadas fora da UE, enquanto o n.º 3, alínea g), do artigo 28.º lhes permite isentar essas operações sem direito a dedução do IVA pago a montante. Mais, o n.º 3, alínea b), do artigo 28.º e o ponto 27 do Anexo F permitem aos Estados-Membros continuar a isentar do IVA a prestação de serviços na Comunidade de agências de viagens ou organizadores de circuitos turísticos.

1.2.1. No quadro do procedimento estabelecido nos n.ºs 1 a 4 do artigo 27.º da Sexta Directiva IVA, um Estado-Membro

notificou<sup>(1)</sup> a Comissão de uma medida de simplificação especial vigente no referido Estado-Membro que lhe permite aplicar regras diferentes das estabelecidas nos artigos 26.º e 28.º da Sexta Directiva IVA. A Comissão notificou<sup>(2)</sup> todos os Estados-Membros da medida proposta e, não tendo recebido nenhuma resposta oficial no prazo estipulado de dois meses, aceitou esta medida de simplificação em 19 de Dezembro de 1978.

1.2.2. A Comissão recebeu algumas denúncias de operadores económicos do sector do turismo, segundo as quais as prestações das agências de viagens eram objecto de tratamento diferente consoante o Estado-Membro em que exerciam as suas actividades.

1.2.3. Um problema muito importante refere-se à diferença de aplicação do artigo 26.º pelos Estados-Membros. A questão fundamental é determinar se o regime especial da margem aplicável aos organizadores de viagens pode ser aplicado no caso de os serviços organizados serem prestados a outra agência de viagens e não ao viajante.

1.2.3.1. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a Comissão considerou que o regime da margem só pode ser aplicado quando os serviços organizados são vendidos ao consumidor final. Quando estes serviços organizados são vendidos entre organizadores de circuitos turísticos ou agências de viagens, uns e outras registados para efeitos de IVA, o regime da margem não pode ser aplicado e cada operação deve ser tributada separadamente de acordo com as disposições que determinam o lugar da prestação do serviço.

1.2.3.2. Todavia, a aplicação do artigo 26.º pelos Estados-Membros nem sempre segue esta interpretação. Os Estados-Membros aplicam o artigo 26.º de forma muito divergente, o que pode levar em alguns casos a dupla tributação. Além disso, estas divergências criam desvantagens do ponto de vista da concorrência para as empresas estabelecidas nos Estados-Membros que aplicam o regime da margem unicamente quando os serviços organizados são vendidos ao consumidor final, relativamente aos seus concorrentes estabelecidos em Estados-Membros que adoptam uma abordagem mais flexível.

1.2.3.3. Alguns Estados-Membros defendem a interpretação do artigo 26.º que permite a sua aplicação quando os serviços organizados são vendidos entre agências de viagens e organizadores de circuitos turísticos registados, argumentando que isso aliviará o ónus da conformidade para as empresas envolvidas, na medida em que já não seria necessário registarem-se para efeitos de IVA em todos os Estados-Membros em que fornecem bens ou serviços como parte da viagem organizada, quando esta não é vendida directamente ao viajante enquanto consumidor final.

<sup>(1)</sup> Carta de 13 de Setembro de 1978.

<sup>(2)</sup> Carta de 19 de Outubro de 1978.

1.2.3.4. Vários Estados-Membros também suscitaram a questão das viagens de negócios. Quando a agência de viagens/organizador de circuitos turísticos fornece uma viagem organizada ao abrigo do regime especial da margem tributável a uma empresa registada como consumidor final, o preço facturado incluirá o IVA e o cliente não poderá solicitar o seu reembolso através de dedução do imposto pago a montante, ainda que a viagem organizada seja utilizada para fins comerciais. Tal conduz à cobrança do IVA residual no estágio de consumo intermédio, o que infringe o princípio fundamental de neutralidade do sistema comunitário do IVA.

1.3. O segundo objectivo do regime da margem de lucro tributável em IVA é a distribuição das receitas entre os Estados-Membros. O regime especial foi concebido a fim de, por exemplo, assegurar que as receitas do IVA sejam atribuídas ao Estado-Membro do consumo final. Por consequência, atribuem-se as receitas do IVA referente a serviços de que beneficia o consumidor durante a viagem ao Estado-Membro em que os serviços são prestados e as receitas do IVA sobre a margem de lucro da agência de viagens vão para o Estado-Membro onde a agência de viagens está estabelecida.

1.4. Em determinadas situações, a aplicação do regime especial da margem tributável em IVA já não garante uma distribuição equitativa das receitas do IVA entre os Estados-Membros. Com a crescente utilização da Internet, as agências de viagens e os organizadores de circuitos turísticos estabelecidos em países terceiros estão cada vez mais envolvidos na oferta de viagens organizadas a consumidores comunitários. Tal provoca uma evidente distorção da concorrência, dado que, no quadro das regras actualmente em vigor neste domínio, uma viagem organizada será tributada ao abrigo do regime especial da margem tributável quando é fornecida por um organizador de circuitos turísticos estabelecido na UE, mas não é sujeita a imposto sobre a margem quando é fornecida por um organizador de circuitos turísticos estabelecido num país terceiro, uma vez que se considera que a base da prestação é esse país terceiro. Assim, os organizadores de circuitos turísticos estabelecidos na UE encontram-se em desvantagem competitiva. Este factor obrigou um número crescente de agências de viagens e organizadores de circuitos turísticos baseados na UE a relocizarem as suas empresas fora da UE. Não só isto conduz a um aumento das distorções da concorrência em relação às empresas que ainda se encontram na UE, como também priva os Estados-Membros das receitas do IVA que adviriam das empresas agora relocizadas, se se tivessem mantido na União Europeia.

1.5. Tendo em conta os problemas mencionados, que decorrem, em parte, das transformações verificadas ao nível das características da actividade económica e da tecnologia e, em parte também, das diferenças entre as práticas adoptadas pelos Estados-Membros, a Comissão decidiu introduzir uma alteração no artigo 26.º como parte da sua nova estratégia em matéria de IVA<sup>(1)</sup>. A proposta tem por objectivo a simplificação, modernização e aplicação mais uniforme da legislação comunitária sobre o IVA neste domínio.

## 2. As propostas da Comissão

2.1. As propostas têm como objectivo assegurar uma aplicação mais uniforme do regime especial da margem de lucro tributável em IVA, alargando-lhe o âmbito para abranger os fornecimentos de viagens organizadas a todos os clientes e suprimir as várias derrogações relativas a estes fornecimentos. Outro objectivo da proposta é eliminar a crescente distorção da concorrência em detrimento dos organizadores de circuitos turísticos estabelecidos na UE, devido à utilização de novas tecnologias neste sector.

2.2. A proposta da Comissão é apresentada em pormenor no Anexo.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité concorda com a Comissão quanto a que as diferenças entre os Estados-Membros na interpretação do artigo 26.º conduzem a distorções da concorrência no mercado único. O Comité tem chamado várias vezes a atenção para a forma como a aplicação pelos Estados-Membros das interpretações, costumes, práticas e precedentes nacionais à legislação comunitária está a fragmentar o mercado único. As próprias propostas legislativas são muitas vezes deficientes, deixando demasiadas vezes aos Estados-Membros um número excessivo de alternativas, e os Estados-Membros têm tendência para utilizar esses poderes discricionários de uma forma proteccionista.

3.2. O Comité também chamou frequentemente a atenção para a forma como a proliferação de derrogações, isenções e regimes especiais está a entrar a realização do mercado único e a desincentivar o comércio transfronteiras, em especial no que se refere às pequenas empresas. É, muitas vezes, mais fácil para as empresas registadas realizar trocas comerciais com empresas não comunitárias do que com empresas noutros Estados-Membros. Um estudo recente realizado nos Países Baixos indicou que os custos de cumprimento das obrigações fiscais do IVA, para as empresas neerlandesas envolvidas em comércio intra-comunitário, ultrapassam 5 % do volume de negócios.

3.3. O Comité concorda que a situação existente está a colocar os operadores localizados na UE em desvantagem competitiva em relação aos situados fora da UE e defende a necessidade de restabelecer um ambiente de concorrência leal neste sector.

3.3.1. O Comité tem consciência de que isto levou alguns operadores económicos a relocizarem as suas empresas fora da UE e partilha a preocupação da Comissão com o facto de

(1) COM(2000) 348 final de 7.6.2000.

este movimento prosseguir e intensificar-se, caso nada seja feito para rectificar a situação. A rápida divulgação das compras em linha, predominante especialmente no sector de férias e viagens, contribuirá ainda mais para esta evolução.

3.3.2. O Comité considera que tal evolução, se não for controlada, resultará numa perda de receitas de IVA para os Estados-Membros e encara esta situação como um novo incentivo para inverter a tendência.

3.3.3. Todavia, o Comité não pode deixar de manifestar as suas sérias dúvidas de que as propostas da Comissão consigam resolver o problema.

3.3.3.1. O n.º 2 do artigo 26.º será alterado de forma a modificar o local de tributação para fornecimentos por operadores económicos não comunitários a clientes da UE, de modo a determinar que o local de fornecimento seja o Estado-Membro do cliente. Teoricamente, isto exigiria que os operadores económicos sediados em países terceiros aplicassem o IVA à taxa apropriada sobre a sua margem de lucro, colocando-os, desta forma, em pé de igualdade com os operadores económicos sediados na UE.

3.3.3.2. Tal como aconteceu com propostas anteriores semelhantes para resolver esta situação, o problema reside no cumprimento efectivo por parte das empresas que não estão registadas para efeitos de IVA nem estão estabelecidas na UE. No tocante ao comércio electrónico, será muitas vezes difícil determinar que a transacção foi mesmo realizada. O Comité admite que pode valer a pena incluir esta disposição na legislação, mas considera provável que haja poucos resultados.

3.3.3.3. As agências de viagens e os organizadores de circuitos turísticos sediados na UE terão direito a dispensa do regime de tributação da margem de lucro à sua discrição. Parte-se do princípio que recorrerão a esse direito aquando de fornecimentos a um cliente registado para efeitos de IVA na medida em que, nesse caso, o cliente poderia solicitar o reembolso do IVA cobrado pela agência de viagens e esta poderia reclamar o IVA cobrado pelos seus fornecedores pelos serviços prestados. Todavia, isto levaria a um aumento considerável de trabalho administrativo, implicaria que o organizador de circuitos turísticos se registasse no(s) Estado-Membro(s) em que o(s) serviço(s) fosse(m) prestado(s) e envolveria o cliente no requerimento de reembolsos aos governos dos Estados-Membros em que não estivesse registado

nos termos da Oitava Directiva IVA, um processo incómodo e moroso que muitos operadores económicos preferem evitar. Assim, as agências de viagens não estariam em pé de igualdade com os operadores económicos estabelecidos fora da UE.

3.3.4. O Comité gostaria de salientar que os objectivos da Comissão, incluindo a eliminação do incentivo às agências de viagens para funcionarem *off-shore*, podiam ser concretizados de forma mais satisfatória e todas as complexidades concomitantes eliminadas pela simples decisão de atribuir a taxa zero a esses serviços (o que já acontece em determinados Estados-Membros). O Comité admite, porém, não ser provável que haja vontade política para concretizar esta medida.

3.4. O Comité verifica que uma consequência da proposta em apreço seria alargar o âmbito do regime de forma a abranger as transacções entre empresas. Considera que isso não contribuiria para desincentivar a realocação das agências de viagens e organizadores de circuitos turísticos fora da União Europeia.

3.5. Os montantes envolvidos são relativamente baixos. Quando o regime especial de tributação da margem de lucro é aplicado, as agências de viagens e organizadores de circuitos turísticos pagam IVA apenas sobre a sua margem de lucro, à taxa normal em vigor no Estado-Membro em que estão estabelecidos. A concentração de mercado e a integração vertical dos grandes organizadores de circuitos turísticos criaram uma forte concorrência custo/preço, que reduziu essas margens para níveis muito baixos.

3.6. O Comité considera que a supressão das palavras «ao viajante» do n.º 2 do artigo 26.º constitui uma simplificação desejável e uma clarificação da posição.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O Comité concorda com a Comissão que, uma vez que as circunstâncias em que se aplica o regime especial de tributação da margem de lucro já foram esclarecidas pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, não é oportuno procurar elaborar uma definição de «agência de viagens» para efeitos de aplicação do artigo 26.º

4.2. O Comité aprova o conceito que permite às agências de viagens calcularem uma margem de lucro global para todos os fornecimentos de viagens organizadas num determinado período, na linha do disposto no n.º 10 do ponto B, do artigo 26.º A da Sexta Directiva IVA, relativo à entrega de bens em segunda mão. Aceita-o como simplificação pretendida do sistema, mas lamenta que tenha sido deixado à discrição dos Estados-Membros a eventual autorização ou recusa da

aplicação deste método. O resultado inevitável será alguns Estados-Membros virem a permiti-lo e outros não, criando, assim, mais diferenças entre os Estados-Membros e contrariando o objectivo pretendido.

4.3. O Comité congratula-se com a proposta de garantir uma aplicação mais uniforme na Comunidade das regras do IVA aplicáveis a esses serviços por via da eliminação da possibilidade oferecida aos Estados-Membros pelo n.º 3, alínea g), do artigo 28.º (que permite que os Estados-Membros continuem a isentar os serviços contemplados pelo antigo n.º 3 do artigo 26.º da Sexta Directiva IVA, sem reembolso do IVA pago a montante, em vez de isentá-los com o direito de deduzir o IVA pago a montante), da supressão das derrogações previstas no n.º 3, alínea a), do artigo 28.º e no ponto 15 do Anexo E (que permite aos Estados-Membros tributarem viagens fora da Comunidade), da abolição das derrogações previstas no n.º 3, alínea b), do artigo 28.º e ponto 27 do Anexo F (que permite aos Estados-Membros isentar viagens dentro da Comunidade) e da abolição da derrogação concedida por decisão do Conselho de acordo com o procedimento previsto nos n.ºs 1 a 4 do artigo 27.º da Sexta Directiva IVA.

4.4. O Comité entende e aprova a reflexão subjacente à proposta da Comissão de permitir que os operadores económicos optem pela aplicação do regime normal do IVA em vez do regime especial de tributação da margem de lucro, mas concorda com a afirmação da Comissão de que são «previsíveis consequências e dificuldades daí resultantes para a agência de viagens em causa», receando que a dimensão dessas dificuldades tenha sido subestimada.

4.4.1. As agências de viagens que lidam com clientes não registados para efeitos de IVA optarão naturalmente pelo regime de tributação da margem de lucro, ao passo que as que lidam com empresas registadas darão preferência à aplicação do regime normal do IVA. Enquanto a agência de viagens lidar maioritariamente ou exclusivamente com um tipo de cliente, não surgirão dificuldades indevidas, mas é frequente as agências de viagens terem um grande número dos dois tipos de clientes, o que pode criar graves complicações administrativas, de forma que essas agências de viagens podem sentir-se impelidas a dividir as suas operações em dois negócios diferentes.

4.4.2. A agência de viagens não é a única a ser afectada. Quando opta pela aplicação do regime normal de IVA, isto terá consequências para terceiros. A agência terá de solicitar ao seu fornecedor a factura com IVA para poder reclamar o reembolso do imposto pago a montante, e fornecer uma factura com IVA ao seu cliente pormenorizando os diversos

elementos da cobrança dos diferentes IVA nacionais para que o cliente possa, por seu turno, reclamar o IVA (através do complicado processo da Oitava Directiva caso os fornecedores estejam localizados noutros Estados-Membros) e, quando o fornecedor é um intermediário, este pedido seguirá para a fonte do fornecedor e, daí, ao longo da cadeia de fornecimento.

4.4.3. Além disso, uma agência de viagens pode efectuar uma reserva em bloco de alojamento num hotel durante uma época e a reserva completa será facturada pelo estabelecimento hoteleiro como uma única transacção. Quando a maior parte dos seus clientes são entidades não registadas, em alguns casos, estes pagarão o preço com IVA. Se a agência de viagens vender, em seguida, uma viagem organizada que inclua uma estadia num desses quartos a uma empresa registada, terá de voltar a contactar o estabelecimento hoteleiro e solicitar uma factura alterada da operação inicial e uma factura com IVA referente ao quarto em questão durante o período pertinente. Por esses motivos, o Comité tem de manifestar a sua preocupação com o facto de, em muitos casos, o regime de dispensa se vir a revelar impossível de utilizar na prática.

4.4.4. As autoridades tributárias do IVA também terão problemas administrativos. É preocupante a possibilidade de a agência de viagens se decidir pela dispensa e não haver uma forma de verificar se cumpriu a sua obrigação de registo para efeitos de IVA nos outros Estados-Membros. Além disso, o Estado-Membro que recebe a solicitação de dedução poderá ter de se satisfazer com o facto de a agência de viagens ter optado pela aplicação do regime normal de IVA (tendo a agência, nesse caso, direito a reembolso do IVA pago a montante) e não estar a fornecer ao abrigo do regime de tributação da margem de lucro estabelecido pelo artigo 26.º, caso em que não teria direito a deduzir o IVA pago a montante.

## 5. Avaliação do impacto da Comissão

5.1. A Comissão mantém que é necessária legislação comunitária nesta matéria a fim de harmonizar mais o regime especial de tributação da margem de lucro em IVA e evitar distorções da concorrência, especialmente no que se refere à vantagem competitiva de que actualmente beneficiam os operadores económicos não comunitários em relação aos seus concorrentes europeus. Contudo, como já foi referido, os poderes discricionários concedidos aos Estados-Membros criarão novas diferenças entre os Estados-Membros, não sendo provável que a vantagem competitiva dos operadores económicos não comunitários venha a ser reduzida.

5.1.1. A Comissão prossegue, afirmando que «a aplicação das mesmas regras em todos os Estados-Membros da UE reduzirá as despesas das empresas e incentivará os operadores económicos a exercerem actividades noutros Estados-Membros». O Comité concorda com este ponto de vista enquanto declaração de princípio, mas os poderes discricionários concedidos aos Estados-Membros significarão que a aplicação não será a mesma em todos os Estados-Membros.

5.2. A Comissão considera que a aplicação do regime de tributação da margem global de lucro em IVA facilitará a utilização desse regime pelas PME. O Comité admite-o, mas gostaria de salientar que as complexidades introduzidas pelo regime de dispensa funcionarão provavelmente no sentido contrário.

5.3. A Comissão defende que as propostas eliminariam as distorções da concorrência resultantes do facto de os operadores económicos não comunitários não pagarem IVA sobre a sua margem de lucro, mas isto depende da concepção de meios eficazes de aplicação efectiva da legislação. O Comité considera que isso seria muito difícil.

5.4. A Comissão é da opinião de que «o IVA não tem um impacto significativo no emprego», afirmação que o Comité não considera provada.

5.5. O número de organizações consultadas sobre a proposta pela Comissão parece ser bastante reduzido.

## 6. Conclusões

6.1. O Comité congratula-se com o propósito da Comissão de melhorar o funcionamento do regime de tributação da

margem de lucro em IVA aplicável às agências de viagens e organizadores de circuitos turísticos e considera que as propostas para o cálculo da margem global e a eliminação de algumas alternativas existentes e derrogações concedidas aos Estados-Membros constituem melhorias valiosas. Congratula-se, igualmente, com o facto de o regime de tributação da margem de lucro poder ser, agora, aplicado a operações entre agências de viagens. Essas alterações deverão beneficiar em particular as PME. O Comité lamenta, porém, que os Estados-Membros possam aplicar discricionariamente o cálculo da margem global de lucro.

6.2. O Comité manifesta a sua preocupação com as potenciais complexidades do regime de dispensa. Para se colocarem em pé de igualdade com os operadores económicos de países terceiros em fornecimentos a clientes registados para fins fiscais, as agências de viagens sediadas na UE terão de optar pela dispensa do regime de tributação da margem de lucro, o que os envolveria em todas as complexidades do regime normal do IVA. Os seus clientes só poderiam ser reembolsados do IVA pago mediante recurso ao procedimento complexo previsto na Oitava Directiva e, ainda assim, só nos casos em que o Estado-Membro em causa aceitasse pedidos referentes a este tipo de despesa.

6.3. O Comité prevê que surjam dificuldades no cumprimento efectivo pelos operadores económicos sediados fora da UE. Se não for encontrada uma forma satisfatória de resolver esta situação, o incentivo à relocalização dos operadores económicos comunitários em locais *off-shore* não será eliminado.

6.4. O Comité não ficou totalmente convencido com a Avaliação do Impacto da Comissão e gostaria de uma avaliação *ex post* por parte da Comissão, após terem vigorado durante prazo razoável estas disposições.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

## Parecer do Comité Económico e Social sobre «A integração das pessoas com deficiência na sociedade»

(2002/C 241/17)

Em 15 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «A integração das pessoas com deficiência na sociedade».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, sendo relator Miguel Cabra de Luna.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou, por 124 votos a favor, nenhum voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Introdução

1.1. É consensualmente aceite que as pessoas com deficiência constituem cerca de 10 % da população. Isto significa que há 37 milhões de pessoas com deficiência na União Europeia e que passará a haver cerca de 50 milhões após a adesão dos países candidatos. Se somarmos a este número as famílias das pessoas com deficiência torna-se óbvio que estamos a falar de um grupo muito vasto de cidadãos da UE.

1.2. Em 3 de Dezembro de 2001, o Conselho da União Europeia aprovou a decisão que declara 2003 como Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Entre os objectivos fixados na decisão do Conselho estão uma maior sensibilização para os direitos das pessoas com deficiência e a busca de medidas para a sua promoção. Outros objectivos são estabelecer parcerias entre os vários interessados e prestar especial atenção ao papel do sistema educativo.

1.3. A conferência sobre deficiência realizada em Madrid em Março de 2002 aprovou a chamada Declaração de Madrid, que define um quadro de princípios para o Ano Europeu, um plano para alcançar os objectivos principais e sugestões concretas de acção para todos os interessados pertinentes. Para a inclusão social das pessoas com deficiência, é proposta uma abordagem sintética, baseada nas políticas anti-discriminatórias, e medidas de acção positiva.

1.4. Tal abordagem está de acordo com as referências às pessoas com deficiência da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que no artigo 21.º proíbe, nomeadamente, a discriminação em razão de deficiência e no artigo 26.º reconhece explicitamente os direitos das pessoas com deficiência e a necessidade de lhes assegurar independência, integração social e no trabalho e participação na vida da comunidade.

1.5. Se lhes for dado o devido apoio, as pessoas com deficiência podem dar o seu contributo à sociedade como os demais cidadãos. Por isso, é judicioso que a sociedade invista mais em políticas activas do mercado de trabalho, em especial prestando apoio a empregadores que contratem ou tencionem contratar pessoas com deficiência, o que permitirá poupanças nas políticas passivas e, assim, um sistema de segurança social mais sustentável.

1.6. As pessoas com deficiência têm os mesmos direitos que os outros cidadãos mas, na prática, as nossas sociedades estão organizadas de tal forma que frequentemente impossibilitam essas pessoas de exercerem plenamente os seus direitos civis, políticos, sociais e culturais. É por isso que a deficiência é uma questão de direitos humanos, o que deveria servir de base a todas as políticas para a deficiência. As pessoas com deficiência merecem igualdade de oportunidades. Como todos os outros cidadãos, querem ter o direito a uma vida independente, o direito de optar.

1.7. As pessoas com deficiência enfrentam diversos tipos de obstáculos que dificultam a sua plena participação na sociedade, sejam eles ambientais, comportamentais, sociais, jurídicos, de comunicação ou financeiros. Os obstáculos variam significativamente de um grupo de pessoas com deficiência para outro. Para os surdos, que utilizam a linguagem gestual como a sua primeira língua, o não ser reconhecida como língua oficial cria sérios entraves à comunicação.

1.8. Muitos desses obstáculos existem porque as pessoas com deficiência são as mais das vezes esquecidas quando um novo serviço é projectado. É por isso que elas são frequentemente apelidadas de cidadãos invisíveis. Obviamente,

para que a integração da deficiência se torne realidade é preciso que as pessoas com deficiência sejam visíveis, de modo que os decisores em todas as esferas da sociedade as tenham em conta quando da instalação de novos serviços. A Resolução do Conselho de 1996 sobre a igualdade de oportunidades para as pessoas deficientes afirma que é preciso integrar a deficiência em todas as áreas pertinentes da política da União Europeia. A integração da deficiência pode ser definida como a integração sistemática das prioridades e necessidades das pessoas com deficiência em todas as políticas e medidas de carácter geral com vista a promover a igualdade de oportunidades mediante uma activa e aberta ponderação, na fase de planeamento, dos seus efeitos nessas pessoas quando da sua aplicação, monitorização e avaliação. Este é essencialmente um objectivo a perseguir e não ainda uma realidade.

1.9. A Comissão Europeia publicou recentemente um estudo do Eurobarómetro (Abril de 2001) <sup>(1)</sup>, que revela que em dez europeus seis conhecem alguém portador de deficiência e que 97 % dos inquiridos pensam que se deveria fazer algo mais para assegurar uma maior integração das pessoas com deficiência na sociedade.

1.10. Alguns exemplos de obstáculos que as pessoas com deficiência normalmente enfrentam são: edifícios, espaços públicos e sistemas de transporte inacessíveis, escolas que não estão preparadas para receber crianças com deficiência por falta de estruturas de apoio, inacessibilidade de informação, de serviços públicos e de sítios na Internet públicos e privados.

1.11. As pessoas com deficiência não têm apenas direitos, mas também deveres e obrigações. Os obstáculos na sociedade também dificultam muito às pessoas com deficiência o cumprimento dos seus deveres e obrigações, o que tem um custo económico para a sociedade raramente considerado. A promoção da participação das pessoas com deficiência na sociedade será também positiva do ponto de vista económico, como diversos estudos sobre os custos da exclusão e da discriminação mostraram.

1.12. O artigo 13.º do Tratado CE permite que a UE promova medidas para combater a discriminação enfrentada, entre outras, pelas pessoas com deficiência. Com base neste artigo, em Novembro de 2000, o Conselho aprovou a directiva sobre a igualdade de tratamento no local de trabalho, que inclui a deficiência entre as razões de discriminação. Este

artigo foi a base da decisão do Conselho que declarou 2003 como o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Em Julho de 2000, o Conselho da União Europeia aprovou uma directiva comunitária sobre a igualdade de tratamento independentemente da origem racial ou étnica. O objectivo desta directiva, baseada no artigo 13.º, inclui a educação, benefícios sociais e acesso a bens e serviços.

1.13. Diversos países no mundo têm uma abrangente legislação anti-discriminação, que logrou grande êxito no combate aos obstáculos, incluindo os comportamentais, que as pessoas com deficiência encontram na sociedade. O primeiro e mais bem conhecido destes quadros jurídicos é o *Americans with Disabilities Act* (1990). Desde 1995, existe no Reino Unido legislação semelhante contra a discriminação, e outras legislações menos abrangentes foram adoptadas na Irlanda e na Suécia. Em outros países, tais como os Países Baixos, a Alemanha e a Espanha, estão a ser dados passos no sentido de promover legislação não discriminatória.

1.14. A comunicação da Comissão Europeia «Rumo a uma Europa sem barreiras para as pessoas com deficiência» <sup>(2)</sup> propõe compromissos para desenvolver e apoiar uma estratégia abrangente e integrada para enfrentar os obstáculos sociais, arquitecturais e de concepção que restringem o acesso de pessoas com deficiência às oportunidades sociais e económicas. A Resolução do Parlamento Europeu <sup>(3)</sup> sobre esta Comunicação da Comissão advoga um reforço urgente destes compromissos para com as pessoas portadoras de deficiência em domínios como a livre circulação, o acesso aos edifícios e espaços envolventes e aos bens e serviços. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência constituirá um excelente meio para materializar os compromissos assumidos pela Comissão Europeia na sua comunicação.

1.15. Os números constantes de recente publicação do Eurostat <sup>(4)</sup> mostram que as pessoas com deficiência estão confrontadas com níveis muito baixos de emprego e educação. Assim, enquanto 62 % de pessoas sem deficiência em idade activa têm emprego, apenas 24 % de pessoas com deficiência o têm. 18 % das pessoas sem deficiência alcançaram o terceiro nível de ensino contra apenas 9 % das pessoas com deficiência.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 284.

<sup>(3)</sup> Resolução sobre «Rumo a uma Europa sem barreiras para as pessoas com deficiência» A5-0084/2001.

<sup>(4)</sup> «Deficiência e participação social na Europa» Eurostat, 2001.

<sup>(1)</sup> Relatório 54.2 do Eurobarómetro (Abril de 2001).

1.16. Os parceiros sociais (a CES, o CEEP e a UNICE/ UAFME) adoptaram em Maio de 1999, em Colónia, a Declaração dos Parceiros Sociais Europeus sobre o emprego de pessoas com deficiência. Esta declaração afirma, nomeadamente, que «A CES, o CEEP e a UNICE/UAFME consideram que uma abordagem da igualdade de oportunidades é o caminho certo para melhorar as oportunidades de emprego das pessoas com deficiência no mercado de trabalho aberto. A discriminação baseada em factores não pertinentes para o trabalho em questão é socialmente inaceitável e economicamente inadequada». Além disso, diz a declaração que «mediante a promoção activa do emprego das pessoas com deficiência, as empresas podem desenvolver recursos antes inexplorados e aumentar o seu potencial de inovação» e termina com um apelo dos parceiros sociais aos poderes públicos no sentido de «terem em conta as necessidades das pessoas com deficiência de forma integrada para criar uma cultura de inclusão e não de separação.».

1.17. A falta de apoio adequado em serviços e financiamento para as pessoas com deficiência tem como consequência que a responsabilidade frequentemente recai sobre a família da pessoa com deficiência. É especialmente o caso das pessoas muito dependentes, em que a falta de apoio conduz ou ao internamento em instituições ou a situações familiares muito difíceis, incluindo em casos extremos a necessidade de um dos membros da família ter de abandonar o trabalho para se dedicar ao cuidado do membro da família com deficiência. O que está em causa é dispor de recursos e serviços adequados e permitir às famílias conciliar a vida familiar com o trabalho<sup>(1)</sup>. Se as despesas suplementares decorrentes da deficiência não forem garantidas pelas entidades públicas, terão de ser suportadas pelos próprios deficientes e suas famílias, levando, na maior parte das vezes, a situações de pobreza.

1.18. A imagem das pessoas com deficiência na sociedade nem sempre é a adequada, tendo como consequência fracas expectativas em relação a essas pessoas mas também a estigmatização de alguns grupos de deficientes, tais como as pessoas com problemas mentais. Na estratégia para melhorar esta imagem os meios de comunicação social têm um importante papel. As pessoas com deficiência devem também estar presentes em todos os níveis da sociedade: como políticos a nível local, nacional e europeu, como empregadores e gestores e à frente de sindicatos.

1.19. Estes vários factores conduzem com frequência à exclusão social e à pobreza. É por isso que as pessoas com deficiência foram consideradas na estratégia da UE contra a exclusão social e a pobreza como um dos grupos mais

vulneráveis em risco de exclusão social e pobreza. Um relatório recente<sup>(2)</sup> produzido sob a égide do Fórum Europeu da Deficiência e levado a cabo pela Universidade de Atenas em cooperação com diversas organizações europeias de deficientes analisa os diversos factores que levam à exclusão das pessoas com deficiência. Os principais factores destacados no estudo são: nenhum ou pouco acesso ao ambiente social e aos serviços, a falta de emprego e de adequada educação, a estigmatização com que se deparam as pessoas com deficiência e a insuficiente compensação dos custos extra relacionados com a deficiência. O relatório mostra também como a discriminação das pessoas com deficiência conduz à exclusão social e à pobreza.

1.20. As pessoas com deficiência constituem um grupo muito diversificado, e a política para a deficiência precisa de ter em conta esta diversidade. Precisa de ser prestada especial atenção às pessoas com grande dependência, incapazes de assegurar a sua própria representação, as quais requerem serviços adequados projectados em cooperação e consulta com os seus pais ou acompanhantes.

1.21. Seguindo uma proposta do governo do México, o Terceiro Comité das Nações Unidas aprovou na sua reunião de Novembro de 2001 a criação de um comité eventual para estudar a viabilidade de promover uma convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência. A primeira reunião do comité eventual terá lugar antes do Outono de 2002.

1.22. O Comité Económico e Social Europeu, no seu parecer sobre o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência, adoptado em 10 de Outubro de 2001, solicitava à Comissão Europeia que apresentasse uma proposta de directiva da UE para promover a igualdade de tratamento e combater a discriminação em razão de deficiência na linha da directiva da UE sobre a igualdade de tratamento independentemente da origem étnica. Propunha-se também no parecer a aprovação de um programa de acção específico sobre a deficiência, que financiaria um método aberto de coordenação das políticas para a deficiência. O parecer incluía a proposta de elaboração de um parecer de iniciativa em 2002 como contributo para o planeamento do Ano Europeu em 2003.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência em 2003 constitui uma oportunidade única para fazer avançar o

(1) «Ressources, services, temps: trois éléments inséparables d'une politique familiale» («Recursos, Serviços, Tempo: três elementos inseparáveis de uma política familiar») Cofaxe Handicap, Abril de 2001.

(2) «Deficiência e exclusão social na União Europeia: tempo de mudança, instrumentos de mudança», relatório produzido por 8 organizações de deficientes sob a égide do Fórum Europeu da Deficiência e levado a cabo pela Universidade de Atenas.

programa de trabalho respeitante à deficiência na União Europeia. Deve ser visto como o arranque de um processo que continuará para além dele.

2.2. O poder público a todos os níveis, das instituições da UE ao poder local, deve dar o exemplo neste processo.

2.3. O êxito do Ano Europeu assenta na participação activa de todos os interessados a todos os níveis, os quais devem criar parcerias duradouras.

2.4. A política em matéria de deficiência é essencialmente da competência nacional. Medidas da UE, por via de directivas ou do uso do método de coordenação aberto referente especificamente a pessoas com deficiência, estão a influenciar cada vez mais as políticas nacionais. Por isso, a futura política em matéria de deficiência precisa de ter em conta a adequada complementaridade das políticas da UE e nacionais, obviamente complementada pela crescente competência dos poderes públicos regionais e locais.

2.5. As acções que melhorem as condições das pessoas com deficiência conduzirão a uma sociedade melhor. Se os serviços forem projectados de modo a serem acessíveis às pessoas com deficiência, sê-lo-ão também para todos os cidadãos e, em especial, para os idosos.

2.6. A grande maioria das pessoas com deficiência são membros ou integram associações que foram criadas para proteger os seus direitos. Estas associações estão presentes a todos os níveis, local, regional, nacional e internacional. Todas as acções a realizar no Ano Europeu das Pessoas com Deficiência 2003 devem incluir como um dos parceiros organizações de deficientes. Já lá vai o tempo em que eram tomadas iniciativas em representação de pessoas com deficiência sem a sua participação activa.

2.7. As medidas para melhorar a inserção dessas pessoas na sociedade são variadas, devendo combinar iniciativas jurídicas com aspectos de educação pública.

### 3. Objectivos a desenvolver no Ano Europeu

3.1. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência deve iniciar o processo de eliminação progressiva dos obstáculos que as pessoas com deficiência encontram em todos os

aspectos da vida, em especial na educação e no acesso aos bens e serviços. Deve também proporcionar o apoio de que essas pessoas e suas famílias precisam para usufruírem de efectiva igualdade de oportunidades.

3.2. Alguns destes obstáculos (ambientais, comunicacionais) podem ser ultrapassados por meio de medidas jurídicas, outros (comportamentais) requerem campanhas de sensibilização. Uma e outras exigem o empenho e a cooperação de todos os interessados.

3.3. A grande maioria das pessoas com deficiência em idade activa pode e tem vontade de trabalhar. O aumento da sua empregabilidade traduzir-se-á em níveis de emprego mais elevados desse grupo de pessoas, um dos meios para assegurar a sua participação social. A recente directiva da UE sobre a igualdade de tratamento no local de trabalho é uma contribuição útil para melhorar os níveis de emprego de pessoas com deficiência. Contudo, precisa de ser complementado com uma acção positiva adequada, especialmente proporcionando apoio apropriado aos empregadores que as contratarem.

3.4. Em 2002, o estudo da UE sobre a força de trabalho incluirá um módulo específico sobre deficiência, que fornecerá pela primeira vez estatísticas comparáveis sobre o emprego dessas pessoas.

3.5. O papel dos parceiros sociais é vital. Há muitos exemplos de boas práticas entre os empregadores, quer ao contratarem pessoas com deficiência, quer concebendo os seus bens e serviços de forma a torná-los acessíveis. Contudo, muito mais poderia ser feito para dar a conhecer estes exemplos a outros empregadores. O exemplo do Fórum de Empregadores do Reino Unido sobre Deficiência é um modelo interessante, que ainda não foi seguido noutros Estados-Membros. Os

empregadores devem encarar isto como parte do envolvimento geral das empresas na comunidade na linha do Livro Verde sobre a Responsabilidade Social das Empresas.

O papel da cooperação social pode ser determinante como instrumento de luta contra a exclusão social das pessoas com deficiência. Estas, através da criação de cooperativas e de outras formas de inserção laboral, adquirem dignidade e autonomia, realizando-se, assim, a plena integração no tecido social.

3.6. Essencial nesta matéria é também o papel dos sindicatos, particularmente para assegurar que as pessoas com deficiência, uma vez empregadas, beneficiem da igualdade de oportunidades, incluindo a sua promoção interna. Desempenham também um papel essencial na divulgação da directiva da União Europeia sobre a igualdade de tratamento no local de trabalho. Têm também um importante papel as associações e fundações que prestam serviços sociais e oportunidades de emprego àquelas pessoas.

3.7. Uma vertente importante das políticas de emprego para as pessoas com deficiência é a manutenção do emprego, tal como sublinhado num recente estudo da OECD <sup>(1)</sup> e bem assim nas últimas iniciativas da Agência Europeia para a Saúde e a Segurança no Trabalho. Muitas das pessoas com deficiência adquirem-na em idade activa, contudo poucos esforços são feitos para os manter no mercado de trabalho. Há diferentes modelos interessantes de preservar o emprego. Por exemplo, um conceito interessante de modelo de licença por deficiência foi proposto no Reino Unido por uma organização de deficientes <sup>(2)</sup> e está actualmente em fase de desenvolvimento. O conceito, semelhante ao da licença de maternidade, permite que, em caso de deficiência adquirida, a pessoa possa abandonar o seu emprego durante algum tempo para a necessária

reabilitação e retomar o trabalho na mesma empresa. Deve ser garantido o pleno acesso dos deficientes à aprendizagem ao longo da vida.

3.8. A educação é para as pessoas com deficiência como para todos os demais cidadãos um elemento fundamental para o emprego e a participação social em geral. As crianças com deficiência devem, em regra geral, seguir uma educação inclusiva, útil não só para elas, mas também indispensável para que as crianças sem deficiência conheçam melhor o direito das pessoas com deficiência a ocuparem um lugar em pé de igualdade numa sociedade diversificada. Para que a educação inclusiva tenha bons resultados, as crianças e os jovens com deficiência devem beneficiar do apoio adequado exigido pela sua incapacidade específica.

3.9. A educação especial apenas pode ser considerada como opção para crianças com deficiência quando essa decisão for tomada com os pais da criança em questão. As escolas especiais devem assegurar uma educação de qualidade equivalente à dos estabelecimentos do sistema de ensino regular, que será sujeita a uma avaliação periódica.

3.10. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 deve significar, em especial, progresso para as pessoas com deficiência, em maior risco de exclusão e para aquelas que enfrentam duplas e múltiplas discriminações: mulheres com deficiência e pessoas com deficiência pertencentes a minorias étnicas. Deverá ser dada especial atenção às pessoas muito dependentes e às suas famílias e acompanhantes, a fim de criar estruturas de apoio que lhes garantam o acesso ao conjunto dos direitos humanos.

3.11. Recentemente têm-se feito alguns progressos em áreas de política social, transportes e sociedade da informação, onde a maior parte das últimas iniciativas levam em conta as pessoas com deficiência. Não é esta a situação em muitas outras áreas, o que demonstra que é necessário reforçar a necessidade de integração.

3.12. É preciso realizar esforços especiais para integrar a deficiência em todas as áreas pertinentes da política da UE. Tais esforços podem ser levados a cabo durante o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003, mas devem prosseguir depois. Embora as pessoas com deficiência não estejam formalmente excluídas de qualquer destas áreas, a falta de visibilidade conduz, na prática, à sua exclusão. Por isso, são necessárias referências específicas às pessoas com deficiência em todas as medidas pertinentes, devendo, quando apropriado, ser introduzidas alterações que lhes permitam beneficiar plenamente destas iniciativas e para elas contribuírem.

(1) «Projecto de estudo internacional sobre estratégias para a manutenção e a inserção no emprego das pessoas com deficiência» de Patricia Thornton, Unidade de Investigação de Política Social da Universidade de Iorque.

(2) The Royal National Institute for the Blind (RNIB) (O Real Instituto Nacional do Cego).

3.13. Entre as iniciativas da UE que requerem referências específicas às pessoas com deficiência estão as políticas comunitárias de defesa do consumidor, as iniciativas em matéria de direitos humanos, o programa de acção comunitário para a juventude, programas e iniciativas em matéria de educação (*Socrates, Comenius, Leonardo da Vinci*), programas nos domínios da cultura e da comunicação social, acções no âmbito dos desportos, em particular relacionadas com o previsto Ano Europeu da Educação pelo Desporto em 2004.

3.14. As pessoas com deficiência e os seus pais devem participar nos trabalhos dos vários processos da UE que aplicam o método de coordenação aberto, tais como em matéria de educação, juventude e pensões. Tal apenas pode ser alcançado se as instituições da UE e os Estados-Membros se empenharem activamente em assegurar a inclusão das questões da deficiência nestes trabalhos e a participação neles das organizações que representam as pessoas com deficiência. Os indicadores estatísticos que vierem a ser definidos para apoiar este processo deverão fornecer informação sobre a situação das pessoas com deficiência.

3.15. A política em matéria de deficiência continua a ser, em geral, matéria da competência nacional. Embora a deficiência esteja incluída na Estratégia Europeia de Emprego e na estratégia comunitária contra a exclusão social e a pobreza, o foco nas pessoas com deficiência varia significativamente de um para outro Estado-Membro, o que não favorece a existência de uma situação global e comparável entre os diversos Estados-Membros. Esta é uma oportunidade perdida, já que os Estados-Membros não podem tirar suficiente partido do intercâmbio das suas políticas e exemplos de boas práticas. Há uma falta generalizada de indicadores e dados sobre a situação das pessoas com deficiência, o que torna quase impossível comparar a eficácia das políticas nacionais.

3.16. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência deve representar um avanço no intercâmbio entre os Estados-Membros e os países candidatos à adesão sobre as políticas nacionais em matéria de deficiência.

3.17. As pessoas com deficiência devem ter acesso aos mesmos serviços que os demais cidadãos. Tal significa que as suas necessidades devem ser atendidas nas primeiras fases do processo de planeamento, o que inclui decisões de planeamento de espaços públicos como restaurantes, cinemas, teatros, centros comerciais, museus, parques, estádios. Não garantir o acesso dessas pessoas a estes serviços constitui o desrespeito pelos direitos humanos fundamentais, mas significa também, de um ponto de vista económico, que os

empresários estão a negligenciar uma parte importante dos seus potenciais consumidores. As organizações de consumidores têm uma importante contribuição a dar em apoio deste trabalho para que ele se possa tornar realidade. Um bom exemplo é o do recente estudo de uma organização de consumidores espanhola, que revela que 50 % das instalações não são acessíveis às pessoas com deficiência.

3.18. Como todos os outros cidadãos, as pessoas com deficiência devem ser membros activos da sociedade e ter a possibilidade de participar em diversas organizações: partidos políticos, organizações religiosas, clubes desportivos, grupos e associações ecologistas. Todas estas organizações precisam de se organizar de forma a que as pessoas com deficiência nelas possam participar.

3.19. A imagem que os meios de comunicação social dão das pessoas com deficiência precisa de ser melhorada. A informação e os programas devem basear-se numa abordagem que reconheça os direitos das pessoas com deficiência e chamem a atenção para as barreiras que essas pessoas enfrentam para participar plenamente na sociedade.

3.20. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 não se deve limitar às pessoas com deficiência residentes na União Europeia, mas beneficiar também as dos países candidatos à adesão onde a situação dessas pessoas é, muitas vezes, ainda pior do que na UE. Além disso, as pessoas com deficiência em países em desenvolvimento devem também beneficiar dos resultados do Ano Europeu através do aumento da visibilidade nas políticas de cooperação para o desenvolvimento da UE.

3.21. O direito dos deficientes a participarem no processo de decisão através das suas organizações representativas deve ser reforçado no Ano Europeu no âmbito da iniciativa global para promover um diálogo civil estruturado a nível da UE. Isto também beneficia directamente os decisores, que nem sempre se preocupam com a forma de definir políticas de modo a elas abrangerem adequadamente as pessoas com deficiência. O processo de chegar ao presente parecer pode ser dado como exemplo de boa prática, pois foi organizada uma audição pública com representantes do movimento das pessoas deficientes no sentido de auscultar as suas opiniões, o que permitiu compreender melhor a situação e as principais reivindicações do movimento, bem como realçar a sua diversidade.

#### 4. Propostas concretas

4.1. Tendo em vista os objectivos definidos na secção anterior, o Comité Económico e Social Europeu considera que as propostas que se seguem seriam úteis para os alcançar.

4.2. Deve ser definido a nível da UE um programa de acção específico em matéria de deficiência, cujas principais finalidades seriam:

- a) apoiar a integração da deficiência em todas as políticas pertinentes da UE, reforçar os actuais mecanismos de consulta e monitorização e promover a sensibilização dos principais decisores para a deficiência;
- b) apoiar o estabelecimento de um método de coordenação aberto em matéria de deficiência, baseado em indicadores de resultados comuns que permitam acompanhar a evolução dos níveis de integração social das pessoas com deficiência. Este método abrangeria todas as áreas pertinentes da política em matéria de deficiência, tais como educação, formação, aprendizagem ao longo da vida, emprego, transportes, sociedade da informação, sistemas de benefícios, serviços para pessoas com grau elevado de dependência e suas famílias. Devem ser dados exemplos de boas práticas em cada uma destas áreas, o que será útil para todos os Estados-Membros e, em particular, também para os países que adiram à União Europeia num futuro próximo;
- c) assegurar e reforçar a participação de organizações de pessoas com deficiência no diálogo civil a nível da UE, incluindo a disponibilidade de adequados financiamentos e mecanismos de consulta;
- d) incluir as fundações e associações de solidariedade que prestem serviços sociais a pessoas com deficiências.

4.3. Para contribuir para a eliminação das actuais e prevenção de novas barreiras e como importante contribuição do Ano Europeu para o progresso do programa de trabalho em matéria de deficiência, deverá ser aprovada uma directiva da UE baseada no artigo 13.º que proíba a discriminação de pessoas com deficiência em todos os aspectos da vida,

incluindo a educação e o acesso a bens e serviços. A directiva deve fixar prazos razoáveis para que as actuais infra-estruturas inacessíveis se tornem gradualmente acessíveis e prever adequados mecanismos de aplicação, incluindo um organismo de monitorização independente em cada Estado-Membro incumbido de acompanhar a aplicação da directiva a nível nacional.

4.4. Para aumentar os níveis de emprego de pessoas com deficiência, o Comité Económico e Social Europeu gostaria de fazer as seguintes sugestões:

- a) Os Estados-Membros devem assegurar a rápida e adequada aplicação da directiva da UE sobre a igualdade de tratamento no local de trabalho.
- b) A Comissão Europeia deve propor, e os Estados-Membros aceitar, o reforço da actual orientação 7 das Orientações para as Políticas de Emprego, que se refere às pessoas com deficiência, obrigando os Estados-Membros a definir urgentemente objectivos concretos para o emprego dessas pessoas e a prever incentivos para os empregadores que as contratem.
- c) Os parceiros sociais a nível da UE devem ponderar a utilização da estrutura de mecanismos de diálogo social da UE para propor novas iniciativas para o emprego de pessoas com deficiência, incluindo a manutenção dos postos de trabalho.
- d) Na linha da recente decisão do Parlamento Europeu em primeira leitura, alterar as directivas sobre contratos públicos de modo a permitir aos poderes públicos incluir o emprego de pessoas com deficiência como critério de adjudicação e requerer, quando pertinente, que os produtos e serviços sejam concebidos e produzidos de forma a que as pessoas com deficiência a eles possam ter acesso.
- e) Devem ser criadas redes nacionais e comunitárias de empregadores e de sindicatos envolvidos no emprego de pessoas com deficiência.
- f) A fim de acompanhar os resultados destas diferentes medidas, o Inquérito à Força de Trabalho da UE deverá incluir permanentemente informação sobre a situação dos deficientes no mercado de trabalho.

4.5. O novo método de coordenação aberto em matéria de educação deve incluir as crianças e jovens com deficiência como um dos principais grupos-alvo, e todas as acções e indicadores os devem considerar. O Dia Europeu das Pessoas com Deficiência em 2002 será dedicado ao tema «Educação para todos», o que deveria ser aproveitado para preparar a participação activa de todo o sistema escolar no Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003.

4.6. Quando adequadamente desenvolvidas, as novas tecnologias, tanto as tradicionais como as auxiliares, podem desempenhar um papel essencial para suplantar os obstáculos com que os deficientes se confrontam. Por conseguinte, o próximo sexto programa-quadro em matéria de investigação e desenvolvimento, o pacote legislativo sobre prestação de serviços no domínio das telecomunicações e o novo plano de acção «Europe 2005» deverão prever que a deficiência seja considerada uma questão horizontal e comportar iniciativas de apoio destinadas especificamente a deficientes. Deverão também ser envidados esforços suplementares para eliminar todos os entraves, jurídicos e outros, que impedem actualmente o estabelecimento de um verdadeiro mercado europeu de tecnologias de assistência, e prever, a nível nacional, o apoio financeiro adequado às pessoas com deficiência que têm necessidade de utilizar essas tecnologias.

4.7. Para assegurar a plena visibilidade das pessoas com deficiência na estratégia da UE contra a exclusão social e a pobreza, os indicadores que servirão para medir a eficácia das políticas nacionais neste campo deveriam incluir uma repartição por deficiência. As organizações representantes de pessoas com deficiência devem participar na concepção, aplicação e avaliação dos planos de acção nacionais contra a exclusão social e a pobreza.

4.8. O Comité compromete-se a agir no sentido de que, internacional e nacionalmente, sejam promovidas e apoiadas as empresas que visam a inserção das pessoas com deficiências no tecido social. Em especial, o Comité apoia e incentiva as empresas cooperativas e outras organizações sociais.

4.9. Para apoiar os direitos humanos das pessoas com deficiência também a nível mundial, o Comité Económico e Social Europeu defende a necessidade de assegurar que essas pessoas sejam adequadamente contempladas nas políticas de cooperação para o desenvolvimento da UE e dos Estados-Membros.

4.10. O Comité Económico e Social Europeu compromete-se a apoiar a Declaração de Madrid e a contribuir para a consecução dos seus objectivos e sua ampla divulgação.

4.11. Recomenda a todos os intervenientes, públicos e privados, locais, nacionais e comunitários, que abordem as acções do Ano Europeu tendo presente a recente Declaração de Madrid, que traça o quadro de princípios para o Ano Europeu e sugere acções concretas a empreender pelas várias partes interessadas. Em particular, os meios de comunicação social, as organizações de consumidores, de juventude e religiosas, os clubes desportivos, as associações e outros interessados devem aproveitar o Ano Europeu para melhorar os seus serviços e trabalhar no sentido de assegurar que as pessoas com deficiência possam beneficiar deles e para eles contribuir.

4.12. O Comité Económico e Social Europeu compromete-se a incluir a deficiência no seu trabalho e a considerar os interesses, direitos e deveres das pessoas com deficiência em todos os pareceres, incluindo, se pertinente, referências específicas a essas pessoas. Convirá preparar um documento que chame a atenção dos relatores para esta questão e lhes dê orientações sobre o modo de ter em conta a deficiência e os deficientes, recomendando-lhes explicitamente a consulta às organizações representativas das pessoas com deficiência. Deverá ser feita uma avaliação regular sobre o modo como a deficiência é tida em conta nos diferentes pareceres do Comité Económico e Social Europeu.

4.13. O Comité Económico e Social Europeu participará activamente na avaliação do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 a fim de continuar a formular propostas que favoreçam a inserção social das pessoas com deficiência e procederá a uma avaliação periódica dos progressos nas políticas comunitárias a elas destinadas.

4.14. O CESE congratula-se com a proposta apresentada pelo relator especial das Nações Unidas sobre deficiência e aprovada pela Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social de reforçar o conteúdo das normas das Nações Unidas e manter a actual estrutura de acompanhamento. Além disso, o Comité Económico e Social Europeu apoia a iniciativa aprovada pelas Nações Unidas de iniciar o processo de preparação de uma convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência, garantindo-lhes o pleno benefício das actuais convenções internacionais.

4.15. O Comité Económico e Social Europeu terá em conta o conteúdo do presente parecer nos seus trabalhos no âmbito da Convenção sobre o futuro da Europa.

4.16. O Comité Económico e Social Europeu transmitirá o presente parecer às organizações europeias e nacionais interessadas na questão da deficiência.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

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 altera a Decisão n.º 253/2000/CE que cria a segunda fase do programa de acção comunitário em matéria de educação “Sócrates”»**

(COM(2002) 193 final — 2002/0101 (COD))

(2002/C 241/18)

Em 7 de Junho de 2002, o Conselho, decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 198.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, com base no relatório introdutório do relator, G. Bernabei.

Na 392ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O programa *Sócrates* baseia-se nos artigos 149.º e 150.º do Tratado CE, que prevêm que a Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros através de várias acções, nomeadamente, a mobilidade, o intercâmbio de informações e a aprendizagem das línguas da União, e promovendo a formação contínua para todos os cidadãos da União.

1.2. A Comunidade apoia e completa as acções dos Estados-Membros no campo educativo, respeitando as suas responsabilidades no que toca aos conteúdos do ensino e à organização dos sistemas educativos nacionais: os Conselhos Europeus de Lisboa e Estocolmo colocaram, aliás, no cerne da estratégia comunitária o desenvolvimento sustentável de uma economia europeia, baseada no conhecimento, que deverá ser a mais competitiva do mundo; as conclusões do Conselho Europeu de Barcelona deram «pela primeira vez à educação um peso considerável e específico, sublinhando ao mesmo tempo a sua

importância para a consecução de outros objectivos, como, por exemplo, a mobilidade profissional e o pleno emprego; tudo isto permite afirmar que, no futuro, a educação será um elemento fundamental e imprescindível do processo de construção da Europa»<sup>(1)</sup>.

1.3. O Conselho Europeu de Barcelona solicitou, em particular, à Comissão a aplicação imediata de cinco acções: garantir a transparência dos diplomas e das qualificações, especialmente no quadro da formação profissional; facilitar a aprendizagem das línguas estrangeiras; introduzir a dimensão europeia nos sistemas educativos dos Estados-Membros; lançar o programa de trabalho sobre os objectivos a atingir por parte dos sistemas europeus de educação e formação; e adoptar a resolução sobre a formação contínua na perspectiva da Cimeira de Sevilha, de Junho de 2002.

<sup>(1)</sup> Declaração da Presidência Espanhola perante o Conselho «Educação e Juventude», de 30.5.2002.

1.4. O programa *Sócrates*, adoptado em 24 de Janeiro de 2000 com a Decisão n.º 253/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho para a segunda fase 2000-2006 e com uma dotação orçamental de 1 850 milhões EUR, inscreve-se plenamente em tal perspectiva de acção, através de oito linhas de intervenção:

- *Comenius*, para o ensino escolar
- *Erasmus*, para o ensino superior
- *Grundvig*, para a educação dos adultos e outros percursos educativos
- *Lingua*, para a aprendizagem das línguas estrangeiras
- *Minerva*, para o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação no ensino
- Observação e inovação dos sistemas e das políticas educativas
- Acções conjuntas com outros programas europeus
- Medidas de acompanhamento, de sensibilização, difusão, melhoria da gestão e prioridades horizontais, como a promoção da igualdade de oportunidades e a educação multicultural.

1.5. O Comité teve o ensejo de se pronunciar sobre o lançamento da segunda fase do programa *Sócrates* através de um parecer<sup>(1)</sup>, no qual sublinhou o seu apoio às finalidades do programa, e a Comissão vai apresentar ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, até 30 de Junho de 2004, um relatório intermédio de avaliação sobre a aplicação do programa.

1.6. Além disso, o Parlamento Europeu adoptou, em 28 de Fevereiro de 2002, um relatório e uma resolução sobre a aplicação do programa *Sócrates*<sup>(2)</sup> em conformidade com o seu direito e dever de velar pela gestão das despesas do modo mais eficiente e coerente possível com os objectivos do programa adoptado; estes documentos evidenciam problemas estruturais, uma coordenação inadequada com outros programas, processos morosos e complexos e entraves burocráticos, um insuficiente nível informativo, insuficiente divulgação dos

resultados, bem como processos de monitorização e avaliação inadequados. O Parlamento apelou para uma maior e melhor coordenação, para a simplificação dos processos, para acordos claros com as agências nacionais e para uma melhor monitorização e controlo, tendo-se o cuidado de não dificultar a aplicação.

1.7. Por sua vez, o Tribunal de Contas apresentou, em 12 de Março de 2002, um relatório especial<sup>(3)</sup> no qual são evidenciados defeitos de concepção que tornam complexa a estrutura, muito heterogéneas as 38 acções previstas, complicada a cooperação entre os Estados-Membros e difícil de avaliar devido à incerteza dos critérios e dos parâmetros e inadequado o quadro de activação das sinergias com outros programas comunitários. O Tribunal também detectou carências ao nível da gestão, quer no quadro centralizado no Gabinete de Assistência Técnica, quer no quadro descentralizado nas agências nacionais, por falta de estatuto adequado, carência de meios e ausência de quadro jurídico para a repartição das responsabilidades. Por fim, o Tribunal constatou carências nos relatórios de avaliação, cujo impacto, na sua opinião, continua a ser discutível.

1.8. A Comissão sublinhou, nas suas respostas ao Tribunal de Contas, que não pode ser subestimada a tensão existente entre a defesa das exigências de uma gestão rigorosa e a necessidade de adoptar modalidades de gestão de fácil utilização pelo utente e respeitadoras do princípio da proporcionalidade em relação com os limitados recursos afectados e com as exigências de simplificação do acesso e gestão de um programa que abrange 70 milhões de jovens, mais de 4,5 milhões de docentes, cerca de 12 milhões de estudantes de 5 000 institutos de ensino superior e milhões de adultos que frequentam cursos a tempo inteiro ou a tempo parcial, não só na União, mas também nos países candidatos.

1.9. Para o novo programa *Sócrates II*, aliás, foi estabelecido um projecto que comporta indicadores, um calendário e disposições de normalização e comparabilidade dos dados e a apresentação de relatórios nacionais já até ao final de 2003; foi reforçado o recurso a redes de agências nacionais adoptando dispositivos de repartição das responsabilidades; foi reduzido o recurso ao Gabinete de Assistência Técnica, enquanto se aguarda a criação de uma agência executiva; foi reiterada a necessidade de uma certa flexibilidade de realização; e foram introduzidos dispositivos para a simplificação dos processos e de controlo e monitorização.

<sup>(1)</sup> JO C 410, de 30.12.98.

<sup>(2)</sup> A5 0021/2002.

<sup>(3)</sup> Relatório Especial n.º 2/2002 sobre os programas de acção comunitária *Sócrates* e Juventude para a Europa, de 12.3.2002.

1.10. A proposta de decisão que é objecto do presente parecer inscreve-se nesse contexto para reduzir os encargos administrativos, considerados desproporcionados face aos módicos montantes concedidos — que, em média, no ano 2000, se elevaram a 3 315 EUR por projecto —, e reduzir o efeito dissuasivo nas pequenas instituições, tais como as escolas primárias, respondendo ao mesmo tempo à Decisão n.º 253/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que impõe que, por norma, o contributo comunitário não exceda 75 % do custo total de cada um dos projectos.

## 2. A proposta da Comissão

2.1. Com a sua proposta, a Comissão tenciona alterar a legislação relativa à segunda fase do programa *Sócrates* com o intuito de introduzir mais flexibilidade no regime de co-financiamento que excede 75 % e que é estabelecido por essas novas disposições legislativas.

2.2. A Comissão entende que não é consentâneo com os princípios de simplificação e proporcionalidade, em conformidade com o compromisso assumido pela Comissão nesse sentido no Livro Branco «Reformar a Comissão»<sup>(1)</sup>, aplicar «às instituições participantes em projectos no âmbito das acções descentralizadas do programa uma nova obrigação de justificar o custo do contributo do pessoal que empregam para as realizar, apenas com o objectivo de poder fornecer a prova de que a subvenção comunitária não excede, em princípio, 75 % do custo total do projecto».

2.3. Assim, a Comissão propõe alterar as disposições do primeiro parágrafo do ponto B.2 da secção IV do Anexo à Decisão n.º 253/2000/CE, a fim de permitir aplicar esta obrigação de co-financiamento com a flexibilidade que se impõe.

2.4. Neste contexto, a eliminação da obrigação específica para os beneficiários de fornecerem a prova de um co-financiamento de pelo menos 25 % do custo global do projecto, permite que os mesmos continuem a apresentar as suas candidaturas e a redigir relatórios apenas com base nos custos directos, sem terem a necessidade de justificar os custos do pessoal necessário para a realização do projecto.

2.5. Segundo a proposta da Comissão, esta alteração é apenas de natureza técnica e não tem repercussões do ponto de vista financeiro nem em termos de recursos humanos. Também não implica renunciar ao princípio, enunciado no

regulamento financeiro revisto do programa *Sócrates* II, segundo o qual a concessão de subvenções comunitárias continua a estar subordinada ao co-financiamento, visto que o mesmo continuaria a ser garantido pelo compromisso do pessoal no sentido de conduzir os projectos ao seu termo.

## 3. Observações

3.1. O Comité aprova a proposta da Comissão, na medida em que pretende encontrar um justo equilíbrio entre o princípio de base do co-financiamento, por um lado, que encara a intervenção como parte activa e responsável dos proponentes de um projecto através do próprio contributo de pessoal e de actividades em paralelo com o contributo comunitário, e a necessária simplificação, desburocratização e criação de sinergias, por outro, que devem distinguir uma intervenção destinada à criação de recursos humanos de qualidade e ao reforço da cooperação europeia no campo educativo e formativo na óptica da estratégia de Lisboa e dos objectivos definidos em Estocolmo e no Conselho Europeu de Barcelona, de Março de 2002.

3.2. Por conseguinte, o Comité considera positiva a proposta de alteração técnica sobre as modalidades de concessão dos auxílios financeiros aos projectos a título do presente programa, embora considere que vários aspectos das questões levantadas na resolução do Parlamento Europeu, de 28 de Fevereiro de 2002, e no relatório especial do Tribunal de Contas n.º 2/2002, de 12 de Março de 2002, permanecem em aberto e merecem ser ulteriormente aprofundados e resolvidos.

3.3. Em particular, para além da oportuna revisão da aplicação positiva dos princípios de simplificação e de proporcionalidade às normas de co-financiamento em apreço, convém reflectir sobre a necessidade de:

- garantir coerência, coordenação e transparência à multiplicidade e complexidade das intervenções descentralizadas numa Europa alargada a 25-28 Estados-Membros,
- melhorar a informação e a divulgação dos resultados, igualmente através de sistemas de redes informáticas apropriadas e do desenvolvimento do «Symmetry Information Management System»,
- realizar maiores e melhores sinergias com os outros programas comunitários, especialmente na óptica da criação de um Espaço Europeu da Educação e da Investi-

(1) COM(2000) 200 final/2.

- gação, activando o desenvolvimento das Acções Conjuntas previstas e que continuam a ser letra morta,
- assegurar a eficácia do novo projecto de indicadores, normalização e comparabilidade dos dados, bem como de monitorização e controlo para efeitos de avaliações de impacto apropriadas e de uma maior valorização e orientação programática das acções do programa *Sócrates*, sem provocar inúteis e prejudiciais «estrangulamentos administrativos» para os beneficiários,
- simplificar e acelerar ulteriormente os processos, sobretudo no atinente aos pagamentos de subvenções, que são frequentemente muito modestas.
- 3.4. Por conseguinte, o Comité recomenda à Comissão que atribua a devida importância a estas questões e às medidas apropriadas adoptadas por esta instância na matéria, no âmbito do relatório intermédio de avaliação que a própria Comissão deverá apresentar ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação do programa *Sócrates* até 30 de Junho de 2004.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Adaptação às transformações do trabalho e da sociedade: uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança 2002-2006»**

(COM(2002) 118 final)

(2002/C 241/19)

Em 11 de Março de 2002, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 20 de Junho de 2002 (relator: T. ETTY).

Na 392.<sup>a</sup> reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité adoptou o seguinte parecer com 123 votos a favor, nenhum voto contra e 5 abstenções.

## 1. Introdução

1.1. A comunicação da Comissão surge após um período de vários anos durante o qual não se registaram grandes novidades em termos de pensamento estratégico em matéria de saúde e segurança no trabalho. Ao longo desse período, o mundo do trabalho sofreu profundas alterações e a UE está agora confrontada com novos problemas que têm de ser resolvidos com urgência.

1.2. Além disso, o alargamento iminente da UE coloca uma série de desafios no domínio da saúde e segurança no trabalho que urge resolver de modo sistemático e com visão.

1.3. A Comissão preparou esta comunicação em estreita consulta com todas as partes interessadas. O Comité Económico e Social Europeu desempenhou o seu papel neste processo através do seu parecer exploratório de Julho de 2001, elaborado a pedido da Comissária Diamantopoulou, em Dezembro de 2000 <sup>(1)</sup>.

1.4. No presente parecer, o Comité não vai tornar a referir os elementos do seu parecer de Julho de 2001, que mereceram o aval da Comissão.

<sup>(1)</sup> Parecer sobre o Pedido da Comissão Europeia de parecer exploratório do Comité em previsão da Comunicação da Comissão sobre a saúde e a segurança no trabalho, JO C 260 de 17.9.2001.

## 2. Observações na generalidade

2.1. A comunicação da Comissão é um documento extremamente interessante e promissor, que responde de modo positivo a muitas das observações e sugestões formuladas no parecer exploratório do Comité. De modo geral, a parte analítica fornece a base apropriada para as propostas estratégicas 2002-2006. São abordados os principais problemas relativos à saúde e à segurança no trabalho. Embora o documento não seja claro quanto ao modo como a Comissão tenciona abordar em pormenor cada uma das questões referidas, fornece indicações suficientes sobre o tipo de acção a desenvolver.

2.2. Dito isto, convém notar que o que falta visivelmente neste esboço de proposta é um plano de acção.

2.3. Esta omissão é preocupante. O Comité considera que existe uma relação directa entre esta e as preocupações que reiterou em vários pareceres que emitiu durante os últimos anos sobre a falta de recursos (tanto em termos de pessoal como de recursos financeiros para os serviços da Comissão pertinentes). Lamenta que, mais uma vez, estes aspectos tenham sido completamente ignorados. Receia que o silêncio em que se refugiou a Comissão sobre esta questão possa enfraquecer a credibilidade da parte operacional da comunicação.

2.4. Há dez anos, a Direcção-Geral «Saúde Pública e Saúde e Segurança no Trabalho» tinha quatro unidades dedicadas à saúde e segurança no trabalho e uma unidade que tratava da saúde pública. Numa «operação de simplificação», realizada em 1993-94, as quatro unidades dedicadas à saúde e segurança no trabalho foram reduzidas para metade e foram criadas três unidades para tratar da saúde pública em vez de uma. Em 1998, houve nova remodelação, tendo sido sacrificado o sector da saúde e segurança no trabalho quando se procedeu à separação oficial entre os sectores da saúde pública e da saúde e segurança no trabalho: foram cedidas quatro unidades à DG «Saúde e Protecção dos Consumidores» e apenas foi mantida uma unidade de saúde e segurança no trabalho na DG «Emprego e Assuntos Sociais».

Em 1992, trabalhavam 150 funcionários na Direcção-Geral «Saúde Pública e Saúde e Segurança no Trabalho». A grande maioria deles (130) trabalhavam no sector da saúde e segurança no trabalho. Actualmente, os sectores que se ocupam da saúde e segurança no trabalho da DG «Emprego e Assuntos Sociais» têm apenas 24 funcionários: 12 funcionários da categoria A, três funcionários da categoria B e seis secretárias, mais três peritos nacionais.

O Comité considera que estes factos e valores, que espelham as preocupações que exprimi em várias ocasiões, não merecem comentários. O Comité urge a Comissão a examinar esta situação com toda a atenção à luz da sua proposta de estratégia e do parecer exploratório do Comité, de Julho de 2001, e a extrair conclusões e conceber políticas que façam justiça aos seus objectivos para o período 2002-2006.

2.5. O Comité apela à Comissão para que apresente o mais rapidamente possível um plano de acção sobre a aplicação da estratégia, que deverá ser examinado pelo Comité Consultivo de Segurança, Higiene e Saúde (CCSHS). Este plano de acção deverá especificar em pormenor os recursos financeiros a afectar a cada uma das actividades referidas na comunicação. O Comité insta o Parlamento Europeu a dar uma atenção especial a este aspecto.

## 3. Observações na especialidade

3.1. O Comité regista com muito interesse as secções referentes ao sexo e à idade na parte analítica da comunicação da Comissão. Todavia, tirando uma ou duas pequenas excepções, estes pontos fundamentais da análise não se reflectiram na parte do documento que se refere às acções a desenvolver. Não é fácil legislar sobre todas estas questões; mas a Comissão poderia adoptar iniciativas, por exemplo, de sensibilização ou de identificação das boas práticas (por intermédio da Agência de Bilbao). A Comissão podia, também, examinar as questões de ergonomia em relação com o género e tomar as pertinentes iniciativas.

3.2. Os valores que presidem à análise das questões que se prendem com as relações entre homens e mulheres não são convincentes. Aparentemente, nalguns casos, os problemas identificados são próprios da função e não se ligam tanto ao sexo. Isto poderia ter consequências para as medidas a adoptar.

3.3. Convém formular outra observação crítica sobre a parte analítica, em relação às consequências da «não qualidade» do trabalho (conforme foi manifestado na introdução ao texto da Comissão). Os valores apresentados pela Comissão no tocante às consequências, em termos de perda da capacidade produtiva e de pagamentos e benefícios de compensação, parecem ser demasiado baixos.

3.4. Há elementos importantes na parte operacional da comunicação que se referem a projectos de acção legislativa sobre questões ergonómicas, em particular, as lesões causadas pelo trabalho repetitivo (RSI), bem como à participação dos trabalhadores e do patronato na gestão do stress.

3.4.1. A directiva sobre os equipamentos dotados de visor (90/270/CEE) não é um veículo adequado para medidas adicionais sobre as RSI, pois existem muitos outros factores de risco que podem provocar lesões deste tipo que não estão relacionados com os equipamentos dotados de visor. O Comité entende que o principal problema com esta directiva tem a ver com a sua aplicação na prática, especialmente no que toca ao artigo 3.º sobre a análise dos postos de trabalho e ao artigo 7.º sobre a interrupção e/ou redução do volume de trabalho com equipamentos dotados de visor. O Comité recomenda, no entanto, a necessidade de alterar a directiva sobre a movimentação manual de cargas (90/269/CEE), especialmente no que se refere à movimentação manual repetitiva de pequenas cargas. Em sentido geral, o Comité reitera o que tinha declarado anteriormente no seu parecer de Julho de 2001 sobre o procedimento a adoptar antes de serem tomadas decisões sobre alterações à legislação existente (relatórios nacionais, incluindo os pontos de vista das organizações do patronato e dos sindicatos, um relatório de síntese a ser elaborado pela Comissão com base nestes relatórios e a consulta do CCSHS sobre este relatório).

3.5. A proposta sobre o *stress* é útil. Deve ser fixado um prazo claro para as conclusões das consultas aos parceiros sociais, que devem ser iniciadas no final do ano. O Comité faz referência ainda às suas observações sobre os factores de risco psicossocial no seu parecer de Julho de 2001.

3.6. O Comité nota com interesse o modo como o Comissão tenciona promover o bem-estar no trabalho. Trata-se efectivamente de um problema de integração da perspectiva do género. O mesmo se poderá dizer do assédio e da intimidação no trabalho, dois problemas para os quais a acção não deve limitar-se aos domínios da saúde e da segurança, mas deve ser alargada à política de emprego e discriminação. Também devem ser tidas em consideração as diversas formas de violência de que são, cada vez mais, vítimas empregados (no sector público e privado e de que são autores, entre outros, os doentes e os clientes).

3.7. A Comissão deveria envidar mais esforços em relação a medidas de adaptação do ambiente de trabalho no sentido de (re)integrar (física e mentalmente) os deficientes no mercado de trabalho. É preciso estimular e ajudar as empresas a procederem a «ajustamentos razoáveis» no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos, em conformidade com a directiva sobre a igualdade de oportunidades de 2000. Neste contexto, não devem ser esquecidas as pessoas com dificuldades de aprendizagem. Tendo em conta que 2003 vai

ser o Ano dos Deficientes, a UE poderia contribuir através da formação de especialistas provenientes das ONG que representam os interesses dos deficientes; estes representantes poderiam, em conjunto com o patronato e os sindicatos, fazer um contributo importante para o intercâmbio de boas práticas na UE.

3.8. Um elemento importante do parecer exploratório do Comité são as sugestões de coordenação aberta como meio de desenvolver uma nova abordagem para a melhoria da saúde e da segurança no trabalho na prática (1). O Comité congratula-se que a Comissão reconheça a importância da abordagem inovadora proposta, mas teria apreciado um apoio mais firme a esta proposta. Os Estados-Membros deveriam ser obrigados, em vez de serem simplesmente encorajados, a realizarem em conjunto objectivos precisos, para reduzirem as doenças e os acidentes relacionados com o trabalho. Além das sugestões já formuladas pelo Comité, a Comissão deveria examinar os esforços tendentes a fixar objectivos sectoriais (o que foi feito, por exemplo, nos Países Baixos e no Reino Unido) e objectivos regionais (por exemplo, em Itália e Espanha). Poderia ser interessante conhecer o ponto de vista do Comité das Regiões sobre esta última questão.

3.9. O Comité está de certo modo desapontado com a relativa falta de atenção concedida às pequenas e médias empresas. A este respeito, reitera as sugestões que fez no seu parecer exploratório (2) sobre as medidas legislativas não vinculativas e outras medidas não legislativas. Neste contexto, a Comissão também deveria examinar novamente a questão da aplicação das responsabilidades dos trabalhadores em matéria de condições de saúde e de segurança nas PME, bem como o exemplo sueco e finlandês da designação de um representante itinerante ou regional da saúde e segurança.

3.10. Não há nada na comunicação que faça referência ao reconhecimento das doenças relacionadas com o trabalho. São necessárias melhorias em relação a este aspecto. O Comité chama a atenção para o debate previsto na Conferência da Organização Internacional do Trabalho, de Junho de 2002, sobre a Declaração e notificação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais; espera que a cooperação com a OIT inspire a Comissão a adoptar novas iniciativas no âmbito da declaração e reconhecimento das doenças relacionadas com o trabalho na União Europeia.

3.11. Além do que afirmou sobre o Eurostat no seu parecer de Julho de 2001, o Comité subestima a importância da harmonização das estatísticas sobre doenças e acidentes relacionados com o trabalho. As disparidades actuais podem redundar numa percepção completamente deformada da realidade nos vários Estados-Membros.

(1) JO C 260 de 17.9.2001, op. cit, ponto 3.3.2.

(2) JO C 260 de 17.9.2001, op. cit, ponto 3.2.

3.12. Relativamente à Agência de Bilbao, o Comité gostaria de apoiar a ideia da Comissão de criar um «observatório dos riscos». Todavia, é importante dar uma atenção especial no âmbito do trabalho deste novo serviço da Agência à avaliação dos novos riscos. A Comissão terá que clarificar o que pretende significar exactamente através da expressão «observatório dos riscos». O Comité considera que um trabalho sério sobre os novos riscos e uma avaliação dos mesmos é uma tarefa que a Agência não poderá provavelmente assumir sem financiamento adicional.

3.13. É lamentável que a comunicação tenha tão pouco a dizer sobre a Fundação de Dublin. Em relação com o que já foi dito sobre a importância dos novos riscos (por exemplo, na perspectiva do incentivo a uma cultura da prevenção), o Comité faz questão de sublinhar a importância do relatório da Fundação sobre as condições de trabalho (desde 1990). O Comité espera que o Memorando de Acordo e os contactos

regulares entre a Agência de Bilbao e a Fundação de Dublin ajudem a evitar duplicações e estimulem um intercâmbio frutífero de ideias.

3.14. Por fim, um outro elemento que não foi abordado no parecer exploratório do Comité, mas que é certamente importante, é a questão dos concursos públicos. O Comité recomenda vivamente à Comissão que garanta que a sua política sobre os concursos públicos inclua disposições sobre saúde e segurança. Os contratos devem ser celebrados apenas com os adjudicatários que tenham adoptado políticas e práticas adequadas em matéria de saúde e segurança. O que devia ser feito sem excessiva carga burocrática às PME, sabendo-se que não há motivo para isentar as PME da legislação sobre saúde e segurança. No entanto, deve ser feito todo o possível para as ajudas a cumprir aquela legislação e a aplicarem nos locais de trabalho <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 260 de 17.9.2001, op. cit, ponto 3.2. 2.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

**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 sobre o painel de avaliação relativo à execução da agenda de política social»**

(COM(2002) 89 final)

(2002/C 241/20)

Em 19 de Fevereiro de 2002, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, sendo relator J.-M. Bloch-Laine e co-relator C. Koryfidis.

Na 392.<sup>a</sup> reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 127 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção.

## 1. Introdução

1.1. Por ocasião da adopção da Agenda Social Europeia, o Parlamento e o Conselho haviam assinalado a importância da criação de «painéis de avaliação» anuais que permitissem acompanhar as evoluções e verificar os compromissos e contributos dos diferentes actores. Um primeiro painel de avaliação foi adoptado em Março de 2001. Um segundo, elaborado pela Comissão em Fevereiro de 2002, foi apresentado na cimeira de Barcelona em 14 e 15 de Março último. É positivo que tenha sido desencadeado um processo de avaliações periódicas; nesta matéria, é muito importante garantir um acompanhamento regular.

1.2. O CESE já emitiu um parecer sobre a própria Agenda e entende dever ser associado ao exame de avaliação previsto para 2003.

1.3. Nesta matéria, o Comité desejou evitar dois obstáculos: um era ignorar a segunda etapa de um dispositivo sequencial que tanto desejava; o outro era fazer comentários simultaneamente prematuros e repetitivos: a execução da Agenda encontra-se ainda numa fase precoce do seu desenvolvimento e teria sido inútil repetir, em termos quase idênticos, sem actualização, opiniões emitidas em consultas anteriores.

1.4. Assim, o Comité — que elaborará um parecer mais detalhado e aprofundado a meio do processo iniciado — elaborou nesta fase um documento breve e preciso, que tem por objecto:

- após a apresentação de algumas observações (II),
- formular algumas recomendações (III).

## 2. Algumas observações

2.1. Qualquer diagnóstico intercalar é um exercício árduo, uma vez que se torna difícil fazer uma distinção entre a parte das tendências a longo prazo e a dos elementos relativos ao contexto económico imediato (os quais, no momento presente, apontam para uma desaceleração). Importa, a este propósito, recordar que existe sempre um desfasamento entre um regresso a taxas de crescimento mais elevadas e o seu impacto no emprego. Tendo em conta este efeito de retardamento, não há que ceder à tentação de pôr em dúvida a eficácia das políticas activas de emprego incluídas na Agenda, no que se refere às questões do emprego. Convém, pelo contrário, reforçar as suas orientações e promover a sua aplicação.

2.2. Na opinião do Comité, teria sido desejável que o texto em exame procedesse a uma maior hierarquização das suas indicações e, para além do inventário que faz das medidas e decisões tomadas ou previstas, informasse mais e melhor sobre as mudanças tangíveis constatáveis. Para o exercício de avaliação de 2003, importará dispor, a este respeito, de informações mais substanciais e esclarecedoras para a avaliação das repercussões efectivas da Agenda Social na estrutura social e económica dos Estados-Membros da UE.

2.3. No entanto, o documento da Comissão tem o mérito incontestável de ser claro e lúcido. Com efeito, coloca bem em relevo o carácter contrastado do balanço do período, a saber, por exemplo:

- a) O número de novos empregos criados revela um crescimento considerável; contudo, mesmo que seja ainda demasiado cedo para saber se os objectivos intercalares

de Estocolmo e Lisboa serão ou não alcançados, verifica-se que não houve progresso em questões como a dos trabalhadores idosos;

- b) O número dos novos empregos a tempo inteiro está em crescimento; a taxa de desemprego desceu; o número de empregos oferecidos a trabalhadores com qualificações baixas e médias aumentou; contudo, persistem fragilidades estruturais: disparidades de remuneração entre homens e mulheres e um nível de desemprego ainda muito elevado, designadamente entre os jovens, em que quase duplica a média geral, persistindo ao mesmo tempo grandes disparidades regionais no domínio do emprego e do desemprego;
- c) A pobreza e a exclusão social continuam a fazer-se sentir em toda a União Europeia, embora a extensão e a natureza do fenómeno variem significativamente entre os Estados-Membros.

O texto do «painel de avaliação» conclui por um apelo pertinente à responsabilidade e à determinação de todos os actores.

### 3. Algumas recomendações

3.1. Ao elaborar o presente parecer, o CESE não pretendeu reabrir debates, concluídos ou não, sobre vários temas que o «painel de avaliação» evoca.

Mas desejaria lembrar que assumiu posições muito claras sobre temas como:

- as orientações para o emprego (Parecer sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2002», JO C 36 de 8.2.2002. Parecer sobre a «Proposta de decisão do Conselho sobre as Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2001», JO C 14 de 16.1.2001),
- a qualidade do trabalho (Parecer sobre «Reforço da qualidade da política social e do emprego», JO C 311 de 7.11.2001),
- os indicadores sociais (Parecer sobre «Indicadores sociais»),
- a saúde e a segurança no trabalho (Parecer sobre a «Comunicação da Comissão: Adaptação às transformações do trabalho e da sociedade: uma nova estratégia

comunitária de saúde e segurança 2002-2006». Parecer sobre a «Proposta de recomendação do Conselho relativa à aplicação da legislação sobre saúde e segurança no trabalho aos trabalhadores independentes»),

- as pensões e as reformas (Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social — Uma abordagem integrada ao serviço de estratégias nacionais para garantir pensões seguras e viáveis», JO C 48 de 21.2.2002. «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos sistemas de reforma na EU», JO C 48 de 21.2.2002, p. 89. «Eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais transfronteiras», JO C 36 de 8.2.2002, p. 53),
- a governança («Governança europeia»),
- emprego ao nível local (Parecer 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», JO C 14 de 16.1.2001. Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Reforçar a dimensão local da estratégia europeia para o emprego» JO C 149 de 21.6.2002),
- os serviços sociais não lucrativos de interesse geral (Parecer sobre «Os serviços sociais privados sem fins lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa», JO C 311 de 7.11.2001),
- os trabalhadores idosos (Parecer sobre «Os trabalhadores idosos», JO C 14 de 16.1.2001),
- a juventude (Parecer sobre o «Livro Branco da Comissão Europeia: Um novo impulso à juventude europeia», JO C 149 de 21.6.2002).

3.2. Na presente fase, deseja o Comité salientar as seguintes preocupações:

3.2.1. A luta contra a pobreza e a exclusão social constitui, doravante, uma componente essencial da política social europeia. Os planos de acção nacionais de promoção da inclusão social, apresentados pelos Estados-Membros à Comissão em Junho de 2001, reflectem uma visão da pobreza que não se limita à indigência financeira, mas toma em conta a acumulação e o encadeamento das dificuldades, privações ou precariedades, nos domínios do emprego, da habitação, da saúde,

da educação, da cultura e do acesso aos serviços. Este reconhecimento da natureza multi-dimensional da pobreza constitui um passo em frente. O Comité preconiza, todavia, a necessidade de prosseguir mais além nesta via. Para os Estados-Membros, não é suficiente enumerar as políticas em vigor, estabelecendo catálogos, tal como se fez em relação aos planos apresentados em 2001; conviria, antes, adoptar uma abordagem mais global e mais prospectiva, em conformidade com os objectivos definidos em Lisboa em Março de 2002.

Para tal, importa ir além — mais do que se fez na primeira geração de planos — do simples quadro das medidas relativas ao mercado do trabalho. Como é evidente, o emprego é um considerável factor da integração social, mas não é o único. A estratégia europeia de combate à exclusão não deve reduzir-se à Estratégia para o Emprego, não obstante o carácter primordial desta. O que se deverá colocar na «linha de mira», por mais longa que seja, é o acesso ao conjunto dos direitos fundamentais.

O CESE acolhe como positiva a adopção, no final de 2001, de um programa de acção comunitário de reforço da cooperação entre os Estados-Membros no domínio da exclusão. Este programa foi adoptado para o período 2002-2006. A dotação orçamental que lhe coube foi de 75 milhões EUR para cinco anos. Será suficiente, tendo em atenção a dotação do Fundo Social Europeu, instrumento essencialmente destinado à indispensável e primordial estratégia para o emprego? Não se justificará alargar a vocação do FSE ao apoio às acções contra a pobreza e a exclusão?

3.2.2. Do documento em exame poderia concluir-se que os «parceiros sociais» não participam tão eficazmente como deveriam na concretização da Agenda de Política Social. Sobre esta questão, o CESE está convicto<sup>(1)</sup> de que:

- a) Os parceiros sociais, ainda que seja possível encorajá-los a ser ainda mais voluntaristas, cumprem a sua difícil função com continuidade e determinação;
- b) Poder-se-á também recomendar e esperar que, no «diálogo social», a defesa das posições e dos direitos adquiridos, sejam quais forem as justificações de um lado e do outro, não leve à secundarização das dificuldades e preocupações dos mais débeis e dos «sem direitos» mais desfavorecidos. De contrário, teremos a longo prazo um défice de solidariedade na União Europeia. Recomenda-se, nomea-

damente, que, na União, se dedique maior imaginação e maior atenção às questões do direito de asilo e da imigração; e que se esteja mais atento, em tempo oportuno, às consequências sociais do «alargamento».

3.2.3. Neste painel de avaliação, o Comité não encontra ou, pelo menos, não considera suficiente o ênfase que se deveria dar ao papel assumido na «sociedade civil organizada» pelos «serviços sociais privados sem fins lucrativos» de interesse geral na Europa. Num dos seus pareceres, o CESE recordou, designadamente, que as instâncias comunitárias não haviam plenamente reconhecido a amplitude das acções empreendidas por estes serviços, nem das responsabilidades e dificuldades que eles assumem, a seu modo, desde longa data e cada vez mais, nos domínios da saúde e social, em muitos países da União. Há nos nossos painéis de avaliação um défice de «indicadores» de pilotagem. É certo que o conceito e a expressão de «sector não mercantil» ou «terceiro sector» são ainda relativamente imprecisos. Mas tal não é motivo para a morosidade de reconhecer as realidades concretas que eles abrangem e designam, nomeadamente no campo das associações, fundações, cooperativas e mutualidades. Não as tratar, não as evocar, a não ser através de referências e reverências vagas e convencionadas às «ONG», seria prolongar uma lacuna, uma outra «imprecisão», no projecto social europeu, ou seja, ser mesquinho, perder tempo, demorar a otimizar um valioso potencial que é, simultaneamente, forte e frágil.

Tal abordagem torna-se necessária na actual configuração da União. Além do mais, revelar-se-á útil na perspectiva do alargamento.

3.2.4. Para a concretização da Agenda de Política Social, todos estão de acordo quanto à necessidade de consultar e fazer participar a «sociedade civil organizada». Que designa esta expressão? Os «parceiros sociais», certamente; e também as organizações evocadas no ponto anterior. Mas importaria igualmente considerar os agrupamentos não institucionais criados e animados por pessoas ditas «excluídas» e por categorias sociais minoritárias. Trata-se de forças vivas, mais bem colocadas do que ninguém para alertar, dar testemunho, mobilizar para os desafios que as afectam.

(1) Ver também o parecer sobre a «Proposta de directiva do Conselho que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia», JO C 258 de 10.9.1999, e o parecer sobre a «Proposta de decisão do Conselho sobre as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2002», JO C 36 de 8.2.2002, p. 4.

3.2.5. No que respeita às disparidades que se registam na União Europeia entre as regiões e em matéria de desemprego e de exclusão, o CESE salienta a necessidade de reforçar as sinergias entre as políticas do emprego e as políticas regionais.

3.2.6. O CESE recorda a necessidade de prosseguir a difícil aplicação de indicadores relativos à qualidade.

3.2.7. O CESE recomenda uma acção constante no âmbito da capacidade de adaptação em matéria de emprego e inclusão social e salienta a necessidade de empreender um grande esforço coordenado para desenvolver um espaço europeu integrado e eficaz de aprendizagem ao longo da vida <sup>(1)</sup>.

#### 4. Conclusões

4.1. Ao comprometer-se numa melhor correlação das políticas económicas e das políticas sociais, a União Europeia

---

<sup>(1)</sup> Parecer sobre o «Memorando sobre a educação e a formação ao longo da vida», JO C 311 de 7.11.2001.

desejou marcar a sua identidade. É uma via difícil, que vai além dos discursos e das palavras de ordem. Mas não havia outras alternativas, a não ser a decepção e o insucesso.

4.2. A perspectiva dos «painéis de avaliação» é indispensável. Talvez fosse melhor falar, como alguns o fazem, de «guias de marcha», expressão que traduz melhor as ideias de percurso e de progressão.

4.3. Qualquer percurso é objecto de revisão periódica, se necessário, para ser confirmado, inflectido, corrigido à luz das realidades. É ainda prematuro falar de uma avaliação intercalar da Agenda, em 2003. Salvo para afirmar, aqui e agora, que o CESE entende participar de modo activo neste exercício não tão afastado. O presente parecer tem por único objectivo expressar o compromisso antecipado do Comité, assinalar a sua vontade de dar o maior e melhor contributo possível para esse processo.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de directiva do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar»**

(COM(2002) 225 final — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

Em 23 de Maio de 2002, 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 Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, sendo relator Mengozzi.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou, por 118 votos a favor, 7 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A Comissão apresentou uma proposta alterada de directiva do Conselho relativa ao reagrupamento familiar, que vem na sequência de uma proposta de directiva, sobre o mesmo tema, apresentada em 1 de Dezembro de 1999 e que não teve seguimento, após passar no Parlamento (6 de Setembro de 2000), regressar à Comissão (10 de Outubro de 2000), e passar no Conselho<sup>(1)</sup> (Maio de 2000, Maio de 2001 e Setembro de 2001), sem se chegar a uma conclusão.

1.2. O Conselho Europeu de Laeken, de 14 e 15 de Dezembro de 2001, convidou a Comissão a retomar a questão, tendo obviamente em conta as dificuldades já encontradas, sobretudo a nível do Conselho.

1.3. A nova proposta da Comissão, embora afirmando formalmente o direito ao reagrupamento familiar, circunscreve-o a uma série de procedimentos mais restritivos do que os previstos na proposta de directiva de 1999. A própria redacção do artigo 1.º da proposta o indica, visto que, ao passo que na primeira proposta o objectivo era «instituir o direito ao reagrupamento», no texto em apreço o objectivo passa a ser «uma definição das condições em que é exercido, a nível europeu, o direito ao reagrupamento familiar».

1.4. As alterações reflectem a orientação prevalecente no debate do Conselho. É evidente, em particular, a preocupação de fazer com que as legislações vigentes nalguns Estados-Membros se possam reflectir no articulado da directiva. Assim, uma norma que tinha sido concebida como um «quadro de máximos», assumiu o carácter de mínimo denominador comum das legislações em vigor nos Estados-Membros.

## 2. Observações na especialidade

2.1. É significativa a introdução (n.º 6 do artigo 3.º) da cláusula de «stand still», com base na qual os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 4.º, o segundo parágrafo da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º e o artigo 8.º não poderão ter por efeito a introdução de condições menos favoráveis que as existentes em cada Estado-Membro na data da sua adopção». Esta cláusula, embora coloque um limite à utilização da directiva para rever em sentido restritivo algumas normas nacionais, denuncia também o facto de que uma série de artigos da proposta alterada (os citados no n.º 6 do artigo 3.º) são bastante mais restritivos que as normas vigentes em diversos Estados-Membros sobre o mesmo tema.

Além disso, há que sublinhar que a cláusula de «stand still» não impede os Estados-Membros de alterarem num sentido restritivo a sua própria legislação na matéria, antes da adopção da presente proposta de directiva. Por isso, impõe-se que a Comissão insira no texto proposto uma solicitação aos Estados-Membros para que não alterem a sua própria legislação neste período.

2.2. As modificações propostas mais graves são as seguintes:

- 1) A condição de ter «uma perspectiva fundamentada de obter um direito de residência duradouro» (n.º 1 do artigo 3.º) que, juntamente com a condição de ser titular de uma autorização de residência com um período de validade igual ou superior a um ano, não permite qualquer margem de manobra no caso de autorizações de validade inferior a um ano e de contratos também mais curtos. Além disso, num Estado-Membro em que a autorização de residência esteja vinculada ao contrato de trabalho, é provável que os imigrantes tenham, na melhor das hipóteses, contratos de curta duração e, em consequência, a sua autorização de residência não chegará nunca a ter uma «perspectiva duradoura». Por conseguinte, o «direito» ao reagrupamento corre o risco de nunca poder ser exercido.

<sup>(1)</sup> Ver parecer do CESE, JO C 204 de 18.7.2000.

- 2) A derrogação contemplada no último parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º permite a um Estado-Membro determinar se, no caso de crianças com idade superior a doze anos, se «satisfaz os critérios cujo exame está previsto na legislação desse Estado-Membro na data da adopção da directiva». Não está absolutamente claro quais poderão ser os «critérios», mas parece claro que esta derrogação responde às exigências de alguns Estados-Membros que pretendem efectuar uma selecção cada vez maior das potencialidades dos imigrantes muito jovens em relação com as suas necessidades produtivas.
- 3) Os prazos para a resposta ao pedido de reagrupamento são alargados de seis para nove meses (n.º 4 do artigo 5.º), mas, em circunstâncias excepcionais, um Estado-Membro poderá prolongá-los até os doze meses. O CESE considera que seis meses já eram mais que suficientes e, por conseguinte, o alargamento dos prazos para nove meses suscita-lhe alguma perplexidade.
- 4) Os Estados-Membros poderão exigir que o requerente tenha residido legalmente no seu território até dois anos (primeiro parágrafo do artigo 8.º) mas, em derrogação, até três anos entre a apresentação do pedido e a emissão de uma autorização aos membros da família, quando o Estado-Membro em questão tomar em consideração, na sua legislação, a sua «capacidade de acolhimento». Parece óbvio sublinhar que esta definição é susceptível de uma forte discrecionalidade e se presta à aplicação de importantes critérios de elasticidade «política».
- 5) Os «laços familiares» poderão ser submetidos a verificações (n.º 2 do artigo 5.º) por meio de entrevistas e outras investigações que os Estados-Membros considerem necessárias. Suscita perplexidade o facto de que estas investigações se tenham que somar à apresentação dos documentos que atestem os laços familiares; além disso, estas investigações podem tornar-se num expediente para prolongar o curso dos procedimentos, ou para fundamentar uma resposta negativa. Por conseguinte, podem converter-se em autênticos vexames que acabem por lesar a privacidade, sobretudo no caso (último parágrafo do n.º 2 do artigo 5.º) de, se em vez de se tratar do cônjuge legalmente casado, se tratar de parceiro de união de facto.

- 6) Por último, uma consideração de ordem geral: as pequenas alterações com efeitos potencialmente lesivos da dignidade das pessoas são numerosas. Assinalamos, a título de exemplo, no Capítulo VII («Sanções e recursos»), sobretudo as alíneas b) e c), do primeiro parágrafo do artigo 16.º, bem como o quarto parágrafo, em que se considera normal exigir que o cidadão de um país terceiro tenha um comportamento moral irrepreensível no quadro das suas relações familiares, o que implica uma clara discriminação relativamente ao que normalmente se pede aos cidadãos comunitários.

### 3. Conclusões

3.1. Das observações na especialidade efectuadas pode-se deduzir que o texto proposto pela Comissão se ressentia muito das dificuldades surgidas durante dois anos de debate entre os Estados-Membros, ou entre alguns deles, no Conselho.

3.2. Por isso, o Comité manifesta a sua determinada oposição às importantes alterações introduzidas ao texto de 1999. Todavia, o Comité não deseja emitir formalmente um parecer negativo sobre a proposta, com a esperança, mais que com a convicção, de que esta última leitura leve rapidamente a uma conclusão dos trâmites e à aprovação definitiva do documento.

3.3. O Comité recorda com firmeza que o Conselho Europeu de Laeken, e ainda antes o de Tampere, confirmaram que a instituição de normas comuns em matéria de reagrupamento familiar constitui um elemento importante de uma autêntica política comum de imigração.

3.4. Por último, o Comité recorda que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia constitui uma referência que deve guiar a legislação europeia e as legislações nacionais e, apesar de reconhecer a delicadeza dos problemas abordados na proposta de directiva e a particular sensibilidade dos cidadãos europeus sobre estes temas, deseja que também se resolvam os problemas do reagrupamento familiar, contribuindo assim para o processo de integração social que deve acompanhar os fenómenos de imigração que afectam todos os Estados da União Europeia.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Roménia na via da adesão»**

(2002/C 241/22)

Nos termos do art. 23.º do Regimento, o Comité Económico e Social decidiu na reunião plenária de 1 de Março de 2001 emitir um parecer de iniciativa sobre: «A Roménia na via da adesão».

A Secção de Relações Externas incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 27 de Junho de 2002, sendo relator A. Bedossa.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 124 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

**1. Introdução**

1.1. A Roménia iniciou as negociações do Acordo Europeu em Maio de 1992 e concluiu-as em Fevereiro de 1993. Após a implantação do Acordo Provisório sobre o Comércio, que entrou em vigor em 1993, a Roménia tornou-se membro associado da União Europeia em Fevereiro de 1995; apresentou o seu pedido de adesão à União Europeia, em 22 de Junho de 1995. Por conseguinte, em 17 de Julho, e precedendo consulta da Comissão, o Conselho de Ministros decidiu aplicar o procedimento previsto no artigo 49.º do Tratado. O Acordo Europeu constitui actualmente a base jurídica das relações entre a Roménia e a União.

1.2. Em 1997, o Conselho Europeu de Luxemburgo incumbiu a Comissão Europeia de elaborar periodicamente relatórios sobre os progressos realizados por cada país candidato, documentos que são relevantes para o processo de negociações de adesão. Em 1997, apresentou, na Agenda 2000, o primeiro parecer oficial sobre a candidatura de adesão da Roménia à União Europeia. O último relatório periódico da Comissão sobre a Roménia foi publicado em Novembro de 2001, e levado em consideração na elaboração do presente parecer de iniciativa.

**2. Observações na generalidade**

2.1. O presente parecer tem por objectivo examinar vários aspectos da situação da Roménia do ponto de vista socioeconómico. O CESE gostaria de focar o papel e o ponto de vista dos grupos de interesses económicos e sociais no processo de adesão da Roménia.

2.2. Para que a adesão da Roménia tenha êxito, é essencial que se reconheça o papel crucial da sociedade civil organizada num Estado democrático, não só em teoria, mas na prática, mediante o diálogo social (entre empresários e sindicatos e, se necessário, o Governo), mas também o diálogo civil (comunicação bilateral e multilateral entre o Governo e as ONG e outros grupos de interesse).

2.3. Este parecer não se limita simplesmente a enumerar os progressos realizados pela Roménia desde o último relatório periódico publicado pela Comissão em Novembro de 2001 ou recordar as apreciações do Parlamento Europeu a este propósito, antes pretende dar a posição do CESE através da avaliação das situações examinadas.

**2.4. Evolução e comportamento da sociedade civil organizada**

2.4.1. A Lei de 1924 autoriza a criação das associações e das fundações na Roménia. O espírito associativo da sociedade romena manifestou-se nos últimos anos pela criação de novas associações e fundações, bem assim pela emergência de um número crescente de ONG.

2.4.2. A lei favorável e o envolvimento de alguns operadores públicos e privados contribuíram para a evolução positiva da sociedade civil neste país. Esta evolução manifestou-se igualmente no que respeita a localização das ONG porquanto, no início instalavam-se, de preferência, nas zonas urbanas, ao passo que, actualmente, já se vão implantar em zonas rurais. Outro progresso muito significativo registou-se nas relações das ONG com as autoridades públicas, pois estas começam encarar as primeiras já não como «agulhões», mas como parceiros na resolução de reais problemas socioeconómicos, o que prova certa maturidade cívica da sociedade romena em geral.

2.4.3. Um aspecto negativo é a escassez de meios financeiros, recursos humanos e materiais para satisfazer as necessidades da sociedade civil romena. É de mencionar, aliás, a relutância e o receio de alguns cidadãos perante todo o tipo de actividade «organizada» (o que se explica pela mentalidade prevalecente durante o período comunista).

2.4.4. Em 2000, foi criado por decreto um quadro normativo geral sobre a sociedade civil organizada, que regula

os aspectos de criação, organização e funcionamento das associações, fundações, ONG e outros organismos.

2.4.5. O papel dos parceiros sociais foi reforçado mercê da criação do Conselho Económico e Social romeno, em 1998. Foram criadas, nos ministérios e prefeituras, comissões de diálogo social, que são obrigatoriamente consultadas sobre reestruturação económica e privatizações.

2.4.6. O CESE salienta que neste momento o diálogo civil na Roménia está insuficientemente enquadrado e que as ONG não têm a possibilidade de dialogar formalmente com o Governo.

2.4.7. Os representantes do CES romeno solicitaram ao CESE apoio técnico para reforçar a sociedade civil organizada, suprir as carências de organização e gestão e sanar as dificuldades decorrentes desta situação.

## 2.5. *Evolução do diálogo civil e papel do CES romeno neste contexto*

2.5.1. O governo tomou consciência da importância do diálogo social na Roménia. Foi assim que decidiu celebrar um acordo social com os sindicatos e as confederações dos empregadores, o qual prevê as prioridades sociais, económicas e legislativas comuns.

2.5.2. A presença do interlocutor governamental do CES foi importante no período de transição, mas, não obstante, foram escassos os projectos legislativos em matéria económica e social submetidos à sua apreciação.

2.5.3. A alteração à Lei 109/1997 sobre a organização e o funcionamento do CES exige que se continuem a transferir competências e responsabilidades para os parceiros sociais. Apesar da declaração proferida acerca da transferência de competências, não há data marcada para a sua concretização.

## 2.6. *Elementos recentes no processo de adesão*

2.6.1. Na visita que efectuou a Timisoara, em 17 de Dezembro de 2001, o comissário para o Alargamento, G. Verheugen, declarou que a Roménia podia contar com um apoio acrescido da União Europeia, pois era manifesta a sua vontade

de acelerar os preparativos para poder alcançar os outros países candidatos, cujo processo está mais avançado. Foi neste contexto que o governo romeno apresentou, em 18 de Dezembro, a sua estratégia para acelerar as negociações de adesão.

2.6.2. Em Abril de 2002, o comissário Verheugen anunciou que a Comissão iria propor uma estratégia reforçada de pré-adesão e um manual destinado a todos os países candidatos que não conseguirem concluir as negociações de adesão no corrente ano. Foram mencionados a Roménia e a Bulgária.

2.6.3. Em 17 de Janeiro de 2002, o governo romeno aprovou um novo programa nacional especial com vista a abrir todos os dossiers das negociações em 2002 e a concluir as negociações em 2003 ou, o mais tardar, em princípios de 2004.

2.6.4. Em Março de 2002, o ministro dos Negócios Estrangeiros romeno solicitou à UE que apresentasse um novo calendário de negociações, bem como condições financeiras claras para a sua adesão. Salientou que, o facto de a Roménia não fazer parte do planning financeiro até 2006, representa um obstáculo de monta à sua adesão, ao impedi-la de aderir à UE antes de 2006, ainda que esteja preparada para este evento antes dessa data.

## 3. **Observações na especialidade**

### 3.1. *Democracia e Estado de Direito*

3.1.1. O poder legislativo, paralisado durante bastante tempo, saiu revigorado com as eleições de final de 2002 e a iniciativa de reformar as duas câmaras, com vista a acelerar o procedimento de adopção dos actos jurídicos prioritários, nomeadamente os textos respeitantes à adesão à UE.

3.1.2. O governo romeno nomeou um ministro para as Relações com o Parlamento e secretários de Estado em todos os ministérios de execução. Reduziu, desta maneira, o recurso aos decretos e aos decretos de urgência para proteger os procedimentos legislativos.

3.1.3. As reformas efectuadas depois das eleições melhoraram bastante o funcionamento do poder executivo com o reforço das estruturas responsáveis pela gestão do processo de adesão, tendo sido adoptadas medidas pertinentes sobre administração local e descentralização. Houve um esforço na consulta dos parceiros sociais, das ONG e do mundo empresarial para melhorar a coordenação da acção política, mas tal esforço é ainda muito reduzido.

3.1.4. O CESE considera que, não obstante as medidas tomadas no âmbito da reforma da função pública, os progressos registados neste domínio são ainda escassos. São necessárias uma estratégia global de recrutamento, de políticas salariais e de estruturas de carreira, bem como medidas com vista à independência e responsabilidade dos funcionários.

### 3.2. *Outro alvo da política do governo: a luta contra a corrupção*

3.2.1. Na sequência de críticas oficiais da Comissão e do Parlamento, o ministério do Interior romeno apresentou um novo projecto para combater a corrupção, no início de Janeiro de 2002. O projecto segue as regras da UE, da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico e do Conselho da Europa.

Também para lutar contra a corrupção, a Roménia instaurou, no início de 2002, um sistema de concursos por via electrónica.

### 3.3. *Papel do Comité Consultivo Misto UE-Roménia (CCM)*

3.3.1. Após três anos de experiência de cooperação com o CCM, poder afirmar-se que a Roménia tomou consciência da importância da evolução do diálogo social e civil.

3.3.2. A utilidade do CCM foi manifesta para os grupos de interesse romenos através das reuniões e das discussões havidas ao longo deste período. Tal permitiu ter uma ideia exacta do papel da sociedade civil organizada, representada pelo CESE.

#### 3.3.3. *Relatório da viagem de estudo a Timisoara* <sup>(1)</sup>

3.3.3.1. Por iniciativa da Associação dos Estados Gerais dos Estudantes da Europa, o CESE foi convidado a proferir um discurso na Conferência Internacional sobre o «Impacte do Alargamento da União Europeia sobre a Sociedade Civil». Os estudantes dos países candidatos presentes mostraram grande interesse pelo tema e participaram muito activamente nos debates. Os estudantes consideram que o diálogo na sociedade civil é ainda incipiente e que a existência e o papel do CES romeno também são pouco conhecidos.

3.3.3.2. Foram estabelecidos contactos entre o representante do CESE e os representantes dos trabalhadores das pequenas e médias empresas e do sector agrícola, que afirmaram ser seu desejo realizar uma economia de mercado viável. Mostraram-se todos deveras preocupados (aumento do desemprego, inexistência de assistência social por parte do governo, falta de programas de reinserção profissional, etc.) com as consequências dessa economia. Consideram que o actual governo não os consulta com a devida frequência sobre estas questões.

3.3.3.3. O representante do CESE pôde constatar a presença da AID-ONG, que tem por objectivo examinar conjuntamente com outras ONG locais, a participação efectiva das diferentes estruturas no diálogo social e civil. Discutiu-se a necessidade de representação do grupo III no âmbito do CES romeno, mas os participantes nos actuais acordos tripartidos não mostraram nem interesse, nem entusiasmo por qualquer tipo de mudança.

3.3.3.4. Durante os debates, foi sublinhado que uma outra ONG — o Centro Centro de Assistência Rural — satisfaz plenamente a sua missão, ao facilitar o desenvolvimento sustentável com a participação das comunidades rurais, aumentando a sua capacidade individual e institucional para administrar os recursos afectados ao desenvolvimento.

3.3.3.5. O presidente do Centro de Recursos para as Comunidades Ciganas avistou-se igualmente com o CESE, sobretudo acerca da estratégia governamental tendente a melhorar a situação desta comunidade.

#### 3.3.4. *Situação da agricultura* <sup>(2)</sup>

3.3.4.1. No início do século XXI a Roménia figurava entre os principais fornecedores de produtos agrícolas no mercado europeu. Nos últimos 11 anos, os resultados da agricultura romena foram muito fracos. Mas neste país, este sector tem uma importância considerável. A taxa da população activa na agricultura, avaliada pela Comissão Europeia em 42 %, é uma das consequências da reestruturação dos ramos da indústria e da construção.

<sup>(1)</sup> Ver relatório de Tim Papé ao CCM UE-Roménia «Visite à Timisoara (Roumanie)», 30 de Novembro-1 de Dezembro de 2001.

<sup>(2)</sup> Ver nota de S. Nilsson «A Agricultura» e o documento de trabalho de Neagoe «A Agricultura», elaborados para a 4.<sup>a</sup> reunião do CCM UE-Roménia, de Novembro de 2001.

3.3.4.2. Um dos problemas mais cruciais da agricultura romena é a não especialização em matéria de produtos de exportação. Outros obstáculos importante são o atraso na reforma agrária e a lenta harmonização do direito romeno com o direito comunitário.

3.3.4.3. O CESE está preocupado com a actual situação, isto é, proporção muito elevada da população a trabalhar no sector agrícola, onde imperam as pequenas explorações familiares e uma economia de subsistência. Esta situação é ainda mais preocupante, visto que as perspectivas orçamentais para 2000-2006, fixadas pelo Conselho Europeu de Berlim em 1999, não previram ajudas directas aos agricultores dos futuros Estados-Membros.

3.3.4.4. 62 % das terras — 15 milhões de hectares — são terras agrícolas, 80 % das quais cultiváveis. 85 % das explorações agrícolas são privadas, sendo a superfície média de 2,35 hectares. Isto significa que a agricultura é predominantemente familiar. As grandes explorações agrícolas, que representam cerca de 10 % das terras cultivadas, foram objecto de um processo de privatização bastante lento, além de que o mercado das pequenas exploração não é coerente. O CESE salienta a necessidade dos investimentos e da reestruturação do sector agro-alimentar para criar empregos estáveis.

3.3.4.5. As organizações agrícolas são, em geral, débeis, mas as organizações sectoriais por ramo de produção são financeiramente mais credíveis. Estas últimas desenvolveram esforços por forma a exercer uma influência positiva sobre as questões fundamentais da política agrícola.

3.3.4.6. A Roménia é o segundo país candidato, depois da Polónia, que irá beneficiar de cerca de 30 % do montante do programa de pré-adesão *Sapard*. Estão em curso diligências tendo em vista a acreditação da Agência romena *Sapard*.

3.3.4.7. As conclusões dos documentos do CCM UE-Roménia suscitam reflexões sobre como poderia o CESE intervir futuramente para apoiar as organizações agrícolas e ajudá-las a inserirem-se na sociedade civil organizada.

3.3.4.8. Para assegurar a preparação das negociações sobre o capítulo da agricultura, o ministro romeno para a Integração Europeia e o ministro da Agricultura deram especial atenção, no primeiro semestre de 2002, à consolidação da capacidade administrativa do ministério da Agricultura e às dos departamentos para a Integração Europeia e a Política Agrícola

Comum. Uma das prioridades do Governo no domínio da agricultura é a tradução, adopção e transposição do acervo, bem como o controlo dos projectos financiados por Phare 2000 e a adopção de medidas nos sistemas fitossanitário e veterinário. O Governo anunciou a sua firme vontade de executar, em 2002, as medidas e as obrigações não cumpridas anteriormente. A Roménia depositou a posição de negociação para as PME, em 10 de Janeiro de 2002.

### 3.3.5. O Danúbio <sup>(1)</sup>

3.3.5.1. A UE tenciona criar modos de transporte que substituam o transporte rodoviário por forma a aliviar o circulação rodoviária. A navegação no Danúbio foi um dos sectores da navegação marítima mais afectado pela crise do Kosovo.

3.3.5.2. O CESE concorda com a afirmação inserta no Livro Branco sobre Política dos Transportes 2010 de que a infra-estrutura é um parâmetro chave da estratégia de desenvolvimento económico e de integração dos países candidatos no mercado interno.

3.3.5.3. As vias navegáveis do Danúbio estão incluídas nas redes transeuropeias de transporte e fazem parte do corredor paneuropeu VII. Não obstante, o Danúbio não explora todas as suas capacidades devido, em parte, a problemas práticos de infra-estruturas (na sequência do conflito na Jugoslávia, é necessário reabilitar o leito e as margens, e rever a profundidade) e, em parte, a problemas jurídicos (não há previsão clara e precisa do quadro jurídico do direito de navegação, de acesso ao mercado no Danúbio e de liberdade de prestação de serviços). Há duas convenções, mas não se sabe exactamente qual das duas será aplicável na perspectiva da adesão.

3.3.5.4. Os vários aspectos da navegação interior no Danúbio são regidos por diferentes convenções internacionais. Além disso, os acordos bilaterais entre os Estados-Membros da UE e a Roménia aludem a diversos aspectos da navegação no Danúbio. O CESE indicou que a optimização do Danúbio é um problema horizontal para a optimização do Danúbio e o seu desempenho como verdadeiro corredor pan-europeu e rio da paz.

3.3.5.5. O CESE recomenda que se examine o estatuto jurídico destas disposições no contexto das negociações de

<sup>(1)</sup> Para mais informações ver os documentos de trabalho sobre o Danúbio de A. Bredima Savapoulou para as 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> reuniões do CCM UE-Roménia (5-6 de Novembro de 2001 e 23-24 de Maio de 2002).

adesão da Roménia para que, após a adesão, este país aplique unicamente a legislação europeia em matéria de navegação interior.

#### 4. Observações diversas

##### 4.1. A Roménia e os direitos do Homem

4.1.1. A reforma do sistema de assistência à infância registou progressos significativos e é tida por satisfatória. O orçamento afecto a esta rubrica praticamente duplicou em relação ao ano transacto, tendo aumentado o número de serviços de assistência à infância facultados como alternativa à colocação em instituições. Os presidentes dos conselhos gerais foram nomeados responsáveis das instituições ligadas à protecção da criança. Está concluída a revisão da tradução da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que apresentava erros graves. O Governo adoptou também uma estratégia revista de protecção das crianças necessitadas (2001-2004).

4.1.2. Pressionada pela UE (mais concretamente na sequência de um relatório do Parlamento Europeu, que comparava esta prática ao «tráfico de seres humanos»<sup>(1)</sup>) a Roménia proibiu a adopção internacional de crianças, em Junho de 2001. O relator do Parlamento Europeu referiu, há pouco, que a Roménia tomou medidas essenciais para a protecção das crianças colocadas em instituições e que o grupo independente incumbido de rever as adopções internacionais elaborou novo relatório, em Março de 2002. O CESE considera que a Roménia realizou progressos no que se refere à protecção da infância, mas as orientações destinadas às organizações que operam neste sector precisam de alcançar o nível dos padrões europeus.

4.1.3. A estratégia nacional para melhorar a situação dos romanichéis, elaborada em concertação com os representantes desta minoria étnica, foi acolhida favoravelmente pelos interessados. O CESE acompanhará com especial atenção o grau de implantação desta estratégia pelo Governo romeno.

4.1.4. Em Fevereiro de 2002, o Governo romeno e a delegação da Comissão Europeia na Roménia abriram um centro de recursos para a comunidade romanichel, a fim de desenvolver uma parceria entre as autoridades públicas locais, esta comunidade e as ONG. Este centro faz parte da estratégia do Governo, adoptada em 2001, que também prevê medidas sobre o acesso dos romanichéis à educação e ao ensino superior.

4.1.5. Além disso, a adopção da lei sobre a administração pública local concede às minorias linguísticas o direito de beneficiar dos serviços prestados pelas autoridades locais na sua língua materna. Está também em curso a criação de uma universidade húngara privada, financiada em parte pelo Estado húngaro.

4.1.6. O sistema penal foi também objecto de uma importante reforma, com vista à sua modernização, tendo sido criados centros de provação. Foram modificados pontos essenciais do Código Penal e a legislação que considerava a homossexualidade infracção penal foi revogada. O governo adoptou um novo texto legislativo mais claro sobre requerentes de asilo e refugiados.

4.1.7. Em Março de 2001, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 539/2001 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas da UE. O n.º 2 do artigo 8.º deste regulamento prevê uma excepção a esta obrigação de visto para os cidadãos romenos, estando a aplicação desta decisão dependente da redacção de um relatório da Comissão Europeia sobre as medidas que o Governo romeno tenciona tomar em determinadas áreas, tais como imigração clandestina, o repatriamento das pessoas em permanência irregular na UE, a protecção das fronteiras, etc. A partir de 1 de Janeiro de 2002, o Conselho decidiu suprimir a obrigação de visa para os nacionais romenos, os quais têm agora o direito de viajar sem visto na zona Schengen.

4.1.8. Além disso, os Governos britânico e romeno decidiram, no início de 2002, a criação de um serviço de informação para combater a imigração clandestina entre estes dois países. Desde 15 de Março do corrente ano, o Governo romeno organiza cursos de formação dos funcionários de polícia em Direito Comunitário na área da Justiça e Assuntos Internos; estes funcionários serão os responsáveis pela protecção das fronteiras externas orientais da UE, após o alargamento.

##### 4.2. Estabilização macroeconómica

4.2.1. Após três anos de abrandamento da actividade económica, o crescimento do PIB foi positivo em 2000 (1,6 %), tendo registado uma aceleração em 2001 (4,9 % crescimento do PIB real). De acordo com o Programa Económico de pré-adesão da Roménia, aprovado pela UE e o FMI, prevê-se para 2002 um crescimento de 5 %. O Governo pensa manter este ritmo por forma a que o crescimento atinja 5,5 % entre 2002 e 2005.

(1) A este propósito, um comunicado de 8 de Abril de 2002, precisava que o Congresso dos Estados Unidos podia colocar entraves à adesão da Roménia à NATO se o país não levantasse a moratória sobre a adopção internacional de crianças.

4.2.2. Apesar de as exportações terem crescido<sup>(1)</sup> em 2002, o défice corrente voltou a acentuar-se, porque as importações continuam a registar níveis muito elevados<sup>(2)</sup>. Após vários anos de consolidação fiscal, o objectivo do governo era reduzir ligeiramente o défice para 3,5% do PIB em 2001. O défice orçamental consolidado para 2002 foi fixado em 3 % do PIB, devendo este objectivo ser prosseguido entre 2003 e 2005.

4.2.3. Não obstante a tendência para a baixa, a inflação manteve-se muito elevada em 2001 (30,3 %). O objectivo para 2002 é de fazer com que desça até 22 %.

4.2.4. Em Novembro de 2001, a Roménia submeteu oficialmente a sua posição de negociação sobre a UEM na qual se compromete a reduzir a taxa de inflação para menos de 10 %, a partir de 2004, e a introduzir o euro como única moeda de referência para o leu romeno. Neste sentido, os representantes do Banco Nacional da Roménia organizaram uma campanha nacional de informação sobre o euro, no final de 2001.

4.2.5. Em Novembro de 2001, a taxa de desemprego na Roménia foi de 7,1 % e tem aumentado após cada medida de reestruturação. De acordo com estimativas oficiais, o desemprego foi calculado em 12,4 %<sup>(3)</sup> ao passo que o programa do Governo para 2002 previa que esta taxa estabilizasse em 9 %. Mais de metade dos pessoas sem emprego são desempregados de longa duração. O CESE exorta o Governo romeno a melhorar esta situação em aspectos muito concretos.

4.2.6. Na vertente económica, assistiu-se à aceleração da privatização e da reestruturação das grandes empresas estatais, em 2002, devendo o Banco Comercial Romeno ser integralmente privatizado até finais do corrente ano. Três grandes empresas deficitárias (Roman, Siderurgica e Nitramonia) serão divididas em «entidades viáveis» e «não viáveis» na primeira metade de 2002, com consequências económicas e sociais consideráveis. A reestruturação na agricultura também se viu confrontada com dificuldades.

(1) As exportações em 2002 aumentaram de 11,5 % em relação a Dezembro de 2001. As exportações para os países desenvolvidos (+ 2,9 %) e os países da UE (+ 2,6 %).

(2) Embora tenham diminuído de 17 % em relação a Dezembro de 2001, as importações continuam a superar as exportações em 2002.

(3) Este valor é discutível, pois não reflecte totalmente a situação real que o CESE teve ocasião de verificar *in loco*. (por exemplo, o número considerável de reformas antecipadas e de empregos sazonais extremamente precários na agricultura).

4.2.7. O CESE insiste na necessidade de estar atento às consequências destas reestruturações e exorta o Governo romeno a adoptar medidas concretas e viáveis no respeitante a reciclagem e apoio financeiro às pessoas que se encontram numa situação extremamente precária.

4.2.8. O CESE reitera que a Roménia deve cuidar muito especialmente da disciplina financeira das empresas, pondo cobro à acumulação de montantes em atraso e à concessão pelo Estado de uma ajuda às empresas vacilantes. Mas o CESE reitera, uma vez mais, a necessidade de seguir atentamente a reestruturação e a privatização das empresas.

4.2.9. Concluindo, a Roménia deu passos em frente na estabilização macro-económica: retomou o crescimento e aumentaram as exportações, mas o défice corrente e a forte inflação deverão diminuir para remediar os outros desequilíbrios económicos que ainda persistem. O CESE constata que são ainda precisos muitos esforços, mas o Governo romeno está consciente da necessidade de realizar o programa estabelecido pelo FMI e o programa económico de pré-adesão.

#### 4.3. *Desenvolvimento das pequenas e médias empresas*

4.3.1. A Roménia depositou a posição de negociação para as PME, em 28 de Março de 2000. Aceitou inteiramente o acervo comunitário e não solicitou período de transição nem derrogações. Para eliminar os obstáculos às PME, o Governo romeno gizou uma estratégia e um plano de acção a fim de simplificar os procedimentos de registo e licença, rever o quadro jurídico, diminuir a fiscalidade e incentivar os contratos de direito público.

4.3.2. Foram organizados programas de formação para os empresários e criada uma rede nacional de aconselhamento para as PME. O Governo constituiu um fundo nacional de garantia para o crédito, a fim de que as PME possam aceder mais facilmente ao financiamento, e simplificou o sistema fiscal para as micro-empresas. Foram concedidas isenções fiscais às PME para determinadas importações e para reinvestir os lucros. A criação de um «balcão único» nas câmaras de comércio deveria agilizar o registo e a obtenção das autorizações necessárias às novas empresas (20 dias), mas persistem dificuldades burocráticas.

4.3.3. Por outro lado, um relatório publicado em Junho de 2002 pelo Conselho de investidores estrangeiros na Roménia assinala mudanças positivas no procedimento de consulta prévia relativo à legislação por que se rege o sector empresarial, à legislação destinada a acelerar a privatização e ao estabelecimento do organismo para o fomento do investimento estrangeiro.

4.3.4. O Governo tomou a iniciativa de criar um ministério das PME e das Cooperativas para promover este sector, tendo sido lançados, em 2002, quatro programas específicos para as PME no valor de 87 mil milhões de lei (ROL), acrescidos ao programa Phare de 2002, e que estarão operacionais a partir do mês de Julho de 2002.

4.3.5. O CCM examinou vários problemas respeitantes ao desenvolvimento das PME na Roménia, designadamente a evolução do quadro legislativo e regulamentar da organização e desenvolvimento deste sector de actividade, bem como as questões ligadas à deslocalização das PME dos países da União Europeia para a Roménia. Foram objecto de análise as proporções do fenómeno, bem assim os problemas económicos, regionais sociais e de condições de trabalho nestas empresas <sup>(1)</sup>.

4.3.6. O CESE salienta que o programa *Ricop* para o acompanhamento das medidas estruturais (reestruturações industriais e sociais) sofreu atrasos por falta de um gestor de fundos. Esta questão é relevante, pois 68 % das empresas são afectadas por este programa financiado pela Comissão Europeia.

4.3.7. Não obstante todas estas medidas, o enquadramento empresarial requer melhorias nos numerosos controlos de diferentes organismos que geram a possível corrupção dos inspectores, no sistema bancário caracterizado por taxas de juro elevadas e nos procedimentos de pesadas garantias.

#### 4.4. Política social

4.4.1. Em Outubro de 2001, o Governo romeno abriu negociações sobre a política social e aceitou integralmente a legislação comunitária em vigor por considerar que está em condições de aplicar o acervo logo após a adesão. Houve

acções de sensibilização junto dos sindicatos, associações de empregadores, da sociedade civil e do público em geral a propósito da abertura deste capítulo.

4.4.2. Os representantes romenos em Bruxelas manifestaram ao CESE o seu entusiasmo por participarem na Cimeira Europeia de Barcelona <sup>(2)</sup> na qualidade de país candidato de pleno direito e não apenas como observador, já que, pela primeira vez, os quinze Estados-Membros e os treze países candidatos participaram activamente na reunião de trabalho durante uma cimeira europeia.

4.4.3. A revisão do Acordo Social 2001 teve lugar na Roménia, em Março de 2002. Este documento foi assinado pelos parceiros sociais representados por sete confederações patronais <sup>(3)</sup>, por três confederações sindicais <sup>(4)</sup> e pelo Governo <sup>(5)</sup>. O CESE entende que este documento pode considerar-se como a prova de que se iniciou o diálogo social e reconhece que o documento apresenta uma estratégia sólida em matéria social, mas tece reservas quanto aos signatários deste Acordo.

4.4.4. O CESE constata que o Acordo Social 2002 foi realizado fora das regras do diálogo social, que deve abranger unicamente os parceiros sociais (patronato e sindicatos), ao passo que este acordo é apenas o resultado de uma concertação social levada a cabo pelo Governo, o qual não obteve o acordo de todas as confederações sindicais <sup>(6)</sup>.

4.4.5. Foi dado um passo muito importante com a aprovação de uma lei sobre a instauração do rendimento mínimo garantido, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002. Esta lei permite às pessoas mais carenciadas beneficiarem de assistência social que, infelizmente, é insuficiente em relação às necessidades reais. A atribuição deste rendimento mínimo garantido está dependente de um trabalho «no interesse da comunidade». O CESE considera que o Governo romeno realizou, porém, um esforço financeiro equivalente a 0,4 % do PIB, para pôr em prática esta lei.

4.4.6. Para o CESE as medidas adoptadas pelo Governo romeno no Acordo Social de 2002 respeitante às políticas salariais não correspondem à realidade. Tanto os actuais salários como as pensões são irrisórios em relação aos preços praticados no mercado romeno.

<sup>(1)</sup> Documentos de trabalho sobre «Orientações da Política das PME na UE e na Roménia» — DI 66/2002 (relator: Kirschen), DI 73/2002 (relator Bulumete).

<sup>(2)</sup> Esta cimeira versou essencialmente sobre política social.

<sup>(3)</sup> Conpir, CNPR, CNIMPMNR, CoNPR, PNR, UGIR e 1903.

<sup>(4)</sup> CNSLR-Fratia, CSDR e Meridian.

<sup>(5)</sup> O Primeiro-Ministro, o Ministro do Trabalho e Solidariedade, o Secretário de Estado.

<sup>(6)</sup> Block (BNS) e Cartel Alfa são as duas confederações sindicais signatárias do Acordo 2001 que, este ano, se recusaram a assinar o Acordo Social 2002.

4.4.7. Em Janeiro de 2002, entraram em vigor duas novas leis sobre o regime nacional de assistência social e a prevenção e combate à marginalização social.

4.4.8. Está em discussão a adopção de um novo código do trabalho, mas ainda não houve nenhuma decisão neste domínio. Foi criada uma Agência Nacional para o Emprego, mas não dispomos de elementos quanto à sua eficácia.

4.4.9. O CESE observa que a aplicação de muitos aspectos do acervo da política social depende, na prática, da acção das empresas e dos empregados. A plena integração das suas organizações nas negociações de adesão permite identificar possíveis problemas de aplicação de legislação e sua solução. O CESE não está convencido de que esta integração profunda está suficientemente difundida na Roménia.

4.4.10. O CESE levanta algumas questões sobre a evolução do diálogo social bipartido, a eficácia do Plano Nacional para o Emprego, a preparação da administração do Fundo Social Europeu na perspectiva da adesão, a segurança social, a protecção dos consumidores, as disposições de execução da legislação sobre prevenção de todas as formas de discriminação. O dossier sobre a política social foi provisoriamente encerrado em 19 de Abril de 2002.

#### 4.5. Ambiente

4.5.1. O Governo romeno adoptou uma posição de negociação sobre o ambiente no final de Outubro de 2001<sup>(1)</sup>. Previamente à apresentação desta posição, a Delegação romena para as negociações encetou um debate junto das autoridades locais, parceiros sociais, partidos políticos e junto de outros membros da sociedade civil, todos interessados na adopção do acervo comunitário no domínio do ambiente.

4.5.2. Entre as prioridades do Governo, figuram medidas para concluir a harmonização da legislação e a transposição do acervo em domínios específicos, avaliação do impacto no ambiente ou livre acesso à informação ambiental, etc.

4.5.3. O CESE constata uma pequena evolução no desenvolvimento das capacidades administrativas neste sector através dos recentes programas de formação de funcionários e do plano de reforço da capacidade administrativa adoptado pelo Governo romeno, em Março de 2002.

#### 4.6. Política regional

4.6.1. São de salientar alguns progressos, nomeadamente no que se refere à melhoria do dispositivo institucional. A Roménia está finalmente a estudar as prioridades a médio prazo da política regional no âmbito da parceria de adesão.

4.6.2. A Roménia desenvolveu certas estruturas para a implementação dos fundos estruturais. A política regional está confiada, por um lado, ao secretário de Estado para o Investimento e Desenvolvimento (para a programação e a gestão) e, por outro lado, ao secretário-geral do Ministério (para os pagamentos). A gestão do controlo financeiro melhorou um pouco. O Ministério do Desenvolvimento foi indigitado para levar a cabo certas tarefas, nomeadamente a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento e a gestão dos fundos de desenvolvimento regional e dos fundos comunitários de pré-adesão para a coesão económica e social. O Governo definiu onze zonas de reestruturação industrial que deverão beneficiar prioritariamente da ajuda comunitária em matéria de coesão social. Para poderem beneficiar dos fundos estruturais e regionais, os parceiros sociais, de acordo com a «parceria alargada», devem estar representados nos órgãos nacionais e regionais responsáveis pelos programas, que são os verdadeiros receptores e utilizadores dos fundos da UE. No entender do CESE, a Roménia poderia e deveria, sem demora, associar às suas políticas regionais e estruturais, os parceiros sociais e, se necessário, outras ONG.

4.6.3. O CESE considera que a Roménia ainda tem que desenvolver muitos esforços no contexto da estratégia europeia para emprego e no processo da integração social.

#### 4.7. Ajuda comunitária

4.7.1. Para se preparar para a adesão, a Roménia dispõe de três instrumentos (de pré-adesão) financiados pela União Europeia. No quadro do programa Phare (desenvolvimento das instituições), a Roménia disporá em 2002 de uma verba de 242 milhões EUR<sup>(2)</sup>. No âmbito do programa *Sapard*, será igualmente atribuída uma verba anual de 153 milhões EUR para o período de 2002-2006<sup>(3)</sup>. No quadro do programa ISPA, será concedida à Roménia uma verba anual que se situa entre 208 e 270 milhões EUR<sup>(4)</sup>.

(2) 30 % dos fundos são aplicados nas medidas de «desenvolvimento building» e em projectos de «twinning»; os restantes 70 % serão canalizados, para investimentos, co-financiamento de projectos de assistência técnica, «geminções», coesão económica e social, etc.

(3) Esta ajuda destina-se essencialmente ao desenvolvimento e diversificação da economia rural, ao desenvolvimento dos recursos humanos na agricultura e a infra-estruturas agrícolas, etc.

(4) Esta ajuda é atribuída ao sector do ambiente de acordo com as directivas «investimentos elevados»: água potável, tratamento de águas residuais, financiamento de projectos respeitantes às redes transeuropeias no sector dos transportes (vias férreas, estradas e portos, etc.).

(1) Solicitou 11 períodos de transição que variam de 3 a 15 anos.

4.7.2. A execução do programa *Sapard* baseia-se no Plano Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Rural. Nesta perspectiva, o Governo romeno desenvolveu consideráveis esforços para preparar a acreditação da Agência *Sapard*. O CESE salienta a lentidão dos procedimentos administrativos impostos pela União Europeia aos agricultores de todos os países candidatos que desejam obter estes fundos.

4.7.3. A Roménia participa igualmente em programas multinacionais e horizontais financiados a título do programa Phare, tais como TAIEX, o mecanismo voltado para as pequenas e médias empresas, e o programa Access respeitante à sociedade civil, etc.

## 5. Progressos realizados na adopção e aplicação do acervo comunitário

### 5.1. Situação actual

5.1.1. Actualmente a UE abriu negociações com a Roménia sobre 26 dossiers do acervo comunitário, 12 dos quais já foram concluídos.

5.1.2. De um modo geral, o CESE considera que a Roménia realizou progressos na adopção do acervo comunitário, se bem que tais progressos não signifiquem forçosamente maior capacidade administrativa e melhoria na execução do acervo comunitário.

5.1.3. Quanto à legislação sobre o mercado interno, ressalvada a adopção da nova legislação sobre os contratos de direito público, o CESE não nota muitos progressos. A capacidade administrativa melhorou um pouco neste sector, mas há ainda que realizar novos esforços.

5.1.4. No que toca a livre circulação dos trabalhadores, (assunto debatido em discussões do CCMUE-Roménia), foi assinado um acordo bilateral com Portugal e está em discussão um acordo com a Itália. Foi também assinado um acordo referente a intercâmbio de estagiários com o Luxemburgo. Quanto à futura coordenação dos regimes de segurança social destes trabalhadores, a Roménia terá que criar estruturas administrativas apropriadas. O CESE recorda a Decisão 93/569/CEE da Comissão, de 22 de Outubro, respeitante à livre circulação dos trabalhadores no âmbito da rede europeia de emprego EURES, na qual a Comissão exorta ao desenvolvimento de sinergias entre os serviços públicos, o poder local e regional e os parceiros sociais, com vista a conferir maior transparência ao mercado de trabalho e a promover a mobili-

dade dos trabalhadores nas regiões transfronteiriças. O CESE recomenda à Roménia que envide todos os esforços a fim de que este país possa participar nesta rede europeia.

5.1.5. O Governo romeno apresentou uma estratégia industrial e um plano de acção, que incluía medidas de execução da política industrial. Estes documentos foram elaborados depois de auscultadas as «partes interessadas»<sup>(1)</sup> O CESE insistiu quanto aos métodos de aplicação desta estratégia, da sua aplicação efectiva e, sobretudo, do acompanhamento das suas consequências sociais.

5.1.6. No atinente às pequenas e médias empresas, como atrás referido, o Governo realizou progressos; não obstante o CESE assinala, uma vez mais, o atraso na aplicação do Programa *Ricop* e as proporções que atinge a deslocalização das PME da UE para a Roménia.

5.1.7. O CESE confirma que a Roménia realizou progressos consideráveis na transposição do acervo no sector dos transportes. As observações a formular são a falta de medidas de harmonização fiscal nos transportes rodoviários, a segurança marítima, a reestruturação da companhia nacional aérea TAROM e a resolução do problema do Danúbio.

5.1.8. No sector da agricultura, a reestruturação é ainda incipiente; as medidas de acompanhamento do Governo romeno não estão explicitadas e a capacidade administrativa é particularmente limitada, mau grado certos progressos realizados na transposição deste acervo. Entre 2002-2004, o Governo romeno deverá tomar medidas para assentar as bases legais e institucionais do quadro de aplicação da PAC.

### 5.2. Execução

5.2.1. Os Estados-Membros da União Europeia não têm apenas que adaptar a legislação nacional às normas da UE, ou seja, transpor as regras da UE. O acervo comunitário deve ser implementado, ou seja, aplicado na prática Grande parte das normas que regem o mercado interno dizem respeito, na realidade, a produtos e sua inocuidade, a processos de produção, ambiente de trabalho, legislação laboral, etc., que só podem ser postas em prática nas empresas e pelo seu próprio pessoal.

5.2.2. Para reforçar a aplicação do acervo comunitário, estão a ser levados cabo programas de assistência técnico-jurídica a magistrados, advogados e altos funcionários romenos, em estreita colaboração com especialistas europeus nesta área.

<sup>(1)</sup> Associações profissionais, sindicatos, empregados, ministérios, sector privado, universidades e outros organismos públicos.

5.2.3. As negociações de adesão não dizem respeito unicamente a funcionários e a políticos. Também os parceiros sociais e outros representantes da sociedade civil, tais como organizações representativas dos agricultores, consumidores, ambientalistas, etc., devem ser associados e informados.

5.2.4. O CESE está convicto de que o envolvimento dos parceiros sociais e de outras ONG desde o início deste processo será a garantia de uma melhor compreensão das normas comunitárias e uma mais correcta aplicação das mesmas.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social*

Göke FRERICHS

### **Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os serviços de interesse geral»**

(2002/C 241/23)

Por carta de 10 de Janeiro de 2002, R. Prodi, Presidente da Comissão, solicitou ao Comité Económico e Social, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre: «Os serviços de interesse geral».

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Junho de 2002, sendo relator Hernández Bataller.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou, por 58 votos a favor, 11 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

#### **1. Introdução**

1.1. O conceito e o carácter do serviço de interesse geral encontram-se definidos em diversos actos institucionais da Comunidade <sup>(1)</sup>, definição que, na sua essência, ainda é válida actualmente <sup>(2)</sup>, e, por consequência, considera que:

— serviços de interesse geral, designam as actividades de serviços, com fins lucrativos ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas e, por esse motivo, sujeitas a obrigações específicas de serviço público.

— serviços de interesse económico geral, refere-se aos serviços de mercado que os Estados-Membros sujeitam a obrigações de serviço público em função de critérios de interesse geral.

1.1.1. Podem-se igualmente distinguir, dentro dos serviços de interesse geral, e como parte integrante do «modelo social europeu», as seguintes categorias:

— Os serviços que implicam o exercício de autoridade por parte das autoridades públicas, e que correspondem ao conceito de «regalia».

— Os serviços sociais prestados pelas próprias autoridades públicas em diferentes níveis, local, regional e estatal.

— Os serviços sociais prestados por entidades sem fins lucrativos.

— Os serviços económicos de interesse geral, prestados tanto empresas de capital público, como de capital privado ou misto.

(1) Ver comunicação da Comissão sobre os serviços de interesse geral na Europa (JO C 281 de 26.9.1996, p. 3); parecer do CESE 949/99, aprovado na reunião plenária de 20 e 21.10.1999 (relator: B. Hernández Bataller).

(2) Ver, respectivamente, a comunicação da Comissão de 29.9.2000 (COM(2000) 580 final) e o relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Laeken de 17.10.2001 (COM(2001) 598 final).

1.1.2. Os serviços de interesse geral constituem um conceito dinâmico e evolutivo, que designam os serviços importantes para a vida diária das pessoas, e assim, entre outros, se poderiam incluir os transportes, correios, telecomunicações, radiodifusão, cultura e conservação do património, a educação, os hospitais, serviços sanitários, serviços sociais, serviços portuários, recolha de resíduos e fornecimento de água potável e energia, sobretudo eléctrica <sup>(1)</sup> e gás em rede.

1.1.3. Os princípios que caracterizam um serviço de interesse geral são: a igualdade de acesso, sem qualquer discriminação, a continuidade do serviço, a adaptabilidade e as necessárias evoluções. Estes serviços assentam nos seguintes princípios e objectivos: a solidariedade, a universalidade; a segurança; uma tarifação equitativa; uma qualidade de serviço quando o nível deve ser especificado pela autoridade pública competente; a eficácia deve ser verificada de modo objectivo; o controlo democrático, a transparência e a responsabilidade pública das decisões de gestão dos resultados técnicos e financeiros; e a concertação, em particular, com os trabalhadores e seus sindicatos e com os utentes e consumidores e suas associações representativas.

1.2. Por seu lado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE tem identificado um vasto leque de actividades económicas que são classificadas como fazendo parte do referido conceito <sup>(2)</sup>. Recentemente, incluiu entre as mesmas a gestão de um dos ramos tradicionais da segurança social <sup>(3)</sup> (o seguro contra acidentes no trabalho doenças profissionais), a organização de feiras <sup>(4)</sup> para garantir a qualidade e a segurança da feira, e o tratamento dos resíduos de obras de construção não perigosos <sup>(5)</sup>.

1.3. Deve-se referir, neste contexto, que os Tratados não atribuíam, originalmente, às instituições comunitárias tarefas específicas de definição e salvaguarda dos serviços de interesse geral no quadro do processo de integração europeia. Abordavam esta questão, e apenas de modo esporádico, quando se verificava que a actuação estatal poderia colocar obstáculos à livre concorrência e ao exercício das liberdades económicas fundamentais do mercado interno.

(1) O presente parecer examina os que competem à Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação.

(2) Nomeadamente, o abastecimento de água potável, a manutenção da navegabilidade das vias fluviais, o abastecimento contínuo de energia eléctrica, as emissões televisivas, os serviços postais básicos, a gestão da rede pública de telecomunicações e a manutenção de rotas aéreas consideradas não rentáveis, etc.

(3) Acórdão do Tribunal de Justiça de 22.1.2002 no proc. C-218/00. Acórdão de conteúdo similar em 17.2.1993 nos processos apenas C-159/91 e C-160/91.

(4) Conclusões do advogado-geral S. Alber apresentadas em 29.5.2001 no processo C-439/99, pontos 67-69 e 147-148, acórdão do Tribunal de Justiça de 15.1.2002 no processo C-349/99.

(5) Acórdão do Tribunal de Justiça de 23.5.2002 no proc. C-209/98.

1.4. A dinâmica evolutiva da integração europeia, reforçada pelos sucessos políticos dos tratados de Maastricht e Amsterdão, através do artigo 16.º do Tratado CE, atribui à Comunidade e aos seus Estados-Membros, a função de zelar por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões. Deste modo, torna-se necessário um apuramento do conceito comunitário de serviços de interesse geral <sup>(6)</sup>, bem como dos seus objectivos e missões, que se devem assentar em instrumentos jurídicos de carácter supranacional <sup>(7)</sup>.

1.5. A Comissão considera estes serviços uma componente essencial das sociedades europeias, e reconhece a necessidade de intervenção do sector público quando a oferta do mercado é insuficiente, serviços esses que requerem um equilíbrio financeiro para poderem cumprir as suas missões, mediante ajudas públicas de compensação compatíveis com o Tratado.

1.6. Na sua estratégia, a Comissão visa um plano em duas fases. Na primeira, estabelecimento de um quadro comunitário para as ajudas estatais atribuídas às empresas incumbidas da gestão dos serviços de interesse geral. Numa segunda fase, após uma avaliação da experiência adquirida, poder-se-ia adoptar um regulamento para isentar certas ajudas no âmbito dos serviços de interesse geral. Ou seja, uma isenção por categorias.

## 2. Regulamentação sectorial

2.1. No sector dos transportes, a regulamentação e as iniciativas adoptadas a nível comunitário respondem a objectivos diferentes, embora complementares.

(6) O artigo 16º do Tratado que institui a Comunidade Europeia inscreve-os entre os «valores comuns» da União, atribuindo-lhes um papel «na promoção da coesão social e territorial».

(7) Se a Comunidade estiver disposta a proteger os serviços de interesse geral com o mesmo empenho e afinco que dedicou às liberdades económicas e à eficiência do mercado interno, terá atingido uma fase do processo de integração política que só reforçará a sua singularidade em relação às demais organizações internacionais.

2.1.1. Em matéria de transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável o Regulamento(CEE) n.º 1191/1969 do Conselho de 26 de Junho outorga às autoridades dos Estados-Membros a possibilidade de celebrar contratos de serviço público com uma empresa de transporte, para garantir frequências mínimas, capacidade, rotas, tarifas e horários, continuidade do serviço.

2.1.2. A Comissão apresentou uma nova proposta de regulamento <sup>(1)</sup> para oferecer aos consumidores melhores serviços, controlar os custos e garantir o mais elevado nível de segurança. Esta proposta introduz o conceito de «concorrência regulada», baseada, essencialmente, na renovação regular de direitos exclusivos num mercado de acesso livre. O Comité considerou positivos <sup>(2)</sup> os principais instrumentos apresentados na proposta para o ordenamento do mercado, em particular, a obrigação de as autoridades competentes proporcionarem serviços públicos de transporte de passageiros adequados; o estabelecimento de critérios de qualidade; uma compensação financeira para cobrir as despesas relativas às exigências de um serviço público; a compensação dos custos para as prestações dos serviços públicos; a garantia dos direitos exclusivos a prazo, e a organização da concorrência através de concursos públicos.

2.1.3. Espera-se que a adopção das medidas propostas contribua para aumentar o nível de satisfação dos utentes de todos os transportes urbanos, e para revitalizar a via férrea, que é o meio de transporte objecto das medidas mais ambiciosas da Comissão.

2.1.4. Neste sentido, ao passo que o pacote de Directivas sobre infra-estruturas pode contribuir, de modo previsível a médio prazo, para o aumento do nível de satisfação dos utentes, o CES <sup>(3)</sup> compartilha a ideia da necessidade de uma intervenção comunitária: por razões institucionais, sociais, económicas e de política de transportes, a totalidade do sistema requer um elevado nível de interconexão e de integração.

2.2.1. No domínio do transporte aéreo as obrigações de serviço público impostas aos serviços aéreos regulares <sup>(4)</sup> e, em particular, a escolha da rota, atingiram, na generalidade, resultados satisfatórios através da concessão do serviço ao operador que oferece as melhores condições <sup>(5)</sup>. Todavia, e uma vez finalizada a gradual abertura do mercado do transporte aéreo em 1 de Julho de 1998, resta fixar em definitivo um regime jurídico e económico transparente das obrigações de prestação de serviços regulares às regiões periféricas, ilhas e regiões menos favorecidas.

2.2.2. Por outro lado, no Livro Branco sobre política de transportes <sup>(6)</sup>, a Comissão aposta num serviço público de qualidade, e apresentou uma proposta para reforçar os direitos dos passageiros, em particular na forma de indemnizações, quando vítimas de atrasos ou de impossibilidade de embarque em virtude do abuso do excesso de reservas que as companhias aéreas praticam <sup>(7)</sup>, tal como já sucedia em relação a algumas indemnizações previstas em determinados trajectos ferroviários.

2.3.1. No respeitante ao transporte marítimo de cabotagem o TJCE julgou compatível a existência de operadores aos quais as autoridades impõem obrigações de serviço público com a conclusão dos assim chamados «contratos de serviço público» entre as autoridades e outros operadores <sup>(8)</sup>. No respeitante à proposta de alteração ao Regulamento (CE) n.º 3577/92, o CESE <sup>(9)</sup> recordava que nos tráfegos de cabotagem insular em diversos Estados-Membros são impostas obrigações de serviço público, que estipulam condições de regularidade, itinerário e frequência das escalas, que obrigam os navios utilizados nesses tráfegos a operarem em dedicação exclusiva.

<sup>(1)</sup> 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 (COM(2000) 7 final) — JO C 365 E de 19.12.2000.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE 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 (COM(2000) 7 final) — JO C 221 de 7.8.2001.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional (COM(1999) 617 final) — JO C 204 de 18.7.2000.

<sup>(4)</sup> Regularidade, horário, tipo de aeronaves utilizadas e capacidade oferecida — Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992 — JO L 240 de 24.8.1992.

<sup>(5)</sup> COM(2000) 182 final, de 20.5.1999.

<sup>(6)</sup> Livro branco sobre a política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções (COM(2001) 370 final).

<sup>(7)</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos (COM(2001) 784 final) — JO C 103 E de 30.4.2002.

<sup>(8)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 20.2.2001, Analir e.o., no proc. C-205/99.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre a proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), e a proposta de directiva do Conselho relativa às condições aplicáveis às tripulações dos navios que efectuam serviços regulares de passageiros e ferry entre Estados-Membros (COM(1998) 251 final) — JO C 40 de 15.2.1999.

2.3.2. No respeitante ao regulamento do acesso aos serviços portuários e ao financiamento público dos portos apresentado pela Comissão <sup>(1)</sup>, o CESE <sup>(2)</sup> apoia inteiramente a extensão do dever de transparência e de separação de contabilidades a todos os portos da RTE, mas que outros aspectos da proposta suscitam algumas reservas.

2.3.3. A Comissão pretende desenvolver as infra-estruturas necessárias à realização de verdadeiras auto-estradas do mar, através da interligação dos diferentes meios de transporte e garantindo a ligação entre o mar, as vias navegáveis e os caminhos de ferro, e introduzindo sistemas de bilhete único.

2.4.1. As Directivas relativas à consecução do mercado em matéria energética, respectivamente 96/92/CE sobre electricidade e 98/30/CE sobre gás, permitiram o acesso de diferentes operadores à rede de transportes, bem como o direito de escolha do fornecedor a determinadas categorias de consumidores <sup>(3)</sup>. O acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Outubro de 1997 <sup>(4)</sup> constituiu um passo importante neste sentido.

2.4.2. Todavia, os operadores históricos conservam partes importantes do mercado e o acesso de operadores terceiros à rede de distribuição é dificultado por recusas escassamente fundamentadas ou por insuficiências das infra-estruturas, ausência de meios de interligação. Por consequência, e embora se verifiquem elevados níveis de satisfação em relação à qualidade do serviço, os preços são por vezes excessivos (excepto para os consumidores industriais) e, de qualquer modo, diferem conforme os Estados-Membros <sup>(5)</sup>.

2.4.3. A Comissão apresentou novas propostas para o sector <sup>(6)</sup>, que o Comité apoiou na generalidade, embora salientando diversos inconvenientes subjacentes ao processo

de abertura dos mercados, referentes à separação de actividades, às obrigações de serviço público, à coesão territorial e social e às consequências para o ambiente e o emprego <sup>(7)</sup>.

2.5.1. No sector das telecomunicações foi adoptada uma definição precisa de serviço universal que os operadores devem respeitar e que não atribui, necessariamente, direitos especiais. Aquela definição deve ser objecto de revisão periódica em virtude da rápida evolução tecnológica do sector <sup>(8)</sup>, embora a actual definição não inclua o acesso de faixa larga à Internet, nem a telefonia móvel, a qual, para muitos consumidores de baixos recursos, constitui uma alternativa aceitável à telefonia fixa <sup>(9)</sup>.

2.5.2. A Comissão apresentou novas propostas relativas às telecomunicações, entre as quais se destaca a proposta relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores <sup>(10)</sup>, embora o Comité <sup>(11)</sup> considere que o rápido desenvolvimento generalizado da Internet deveria ser abrangido pelo serviço universal, uma vez que é indispensável para o acesso aos serviços das pessoas com baixos rendimentos, dos sectores voluntários, das organizações sem fins lucrativos e dos utilizadores das regiões de menor densidade demográfica, o que seria favorável aos objectivos de criação de uma sociedade da informação mais conforme aos princípios democráticos e sociais da União Europeia.

2.6.1. No respeitante ao serviço postal, o quadro regulamentar em vigor <sup>(12)</sup>, que estabelece o serviço universal e define mais especificamente o «serviço universal mínimo», promoveu a eficiência dos operadores e a qualidade dos serviços, tanto no alargamento da gama de serviços em geral, como na rapidez da entrega do correio transfronteiriço em particular.

<sup>(1)</sup> Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários (COM(2001) 35 final) — JO C 154 E de 29.5.2001.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários (COM(2001) 0035 final) — JO C 48 de 21.2.2002.

<sup>(3)</sup> As directivas citadas estabelecem a abertura dos mercados, o acesso à rede, a separação das contas, o cálculo das tarifas, a obrigação de abastecimento e a possibilidade de os Estados-Membros determinarem as obrigações de serviço público em cinco áreas concretas: protecção do ambiente, segurança, regularidade e qualidade de abastecimento e política de preços.

<sup>(4)</sup> Proc. C-158/94, C-159/94 e C-160/94, respectivamente.

<sup>(5)</sup> SEC(2001) 1998, p. 4, 7 e 34.

<sup>(6)</sup> 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 e proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiras de electricidade (COM(2001) 125 final) — JO C 240 E de 28.8.2001.

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre a 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 e proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiras de electricidade (COM(2001) 125 final) — JO C 36 de 8.2.2002.

<sup>(8)</sup> Directivas 97/33/CE (JO L 199 de 26.7.1997), 97/13/CE (JO L 117 de 7.5.1997) e 98/10/CE (JO L 101 de 1.4.1998).

<sup>(9)</sup> COM(2000) 580 final, p. 19-20.

<sup>(10)</sup> Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas (COM(2000) 392 final) — JO C 365 E de 19.12.2000.

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas (COM(2000) 392 final) — JO C 139 de 11.5.2001.

<sup>(12)</sup> Directiva 97/67/CE — JO L 015 de 21.1.1998.

2.6.2. No passado dia 30 de Maio de 2000, a Comissão adoptou uma nova proposta de Directiva<sup>(1)</sup>, que visa uma maior abertura do mercado e que alarga os direitos dos consumidores por forma a abranger todos os prestadores de serviços postais, no respeitante à criação de sistemas de transmissão de queixas e de resolução extrajudicial de litígios. O Comité<sup>(2)</sup>, embora reconhecendo ser inevitável uma maior liberalização destes serviços, era de opinião que o processo deveria ser controlado, tendo em plena conta os interesses das partes afectadas, em particular, pelas repercussões sociais colaterais do processo.

2.6.3. Prevê-se uma evolução deste sector, a médio prazo, em virtude do impacto das novas tecnologias, por exemplo, o correio electrónico, e dado o carácter evolutivo do serviço universal, poder-se-á facilitar o acesso a estes serviços de todos os utilizadores.

2.6.4. Na proposta de alteração<sup>(3)</sup>, embora se mantenham, na sua essência, as disposições da proposta da Comissão, verifica-se uma dificuldade de definição de «serviços especiais» no quadro regulamentar supranacional.

2.7.1. No respeitante ao sector audiovisual, a Comissão fixou os seus princípios e orientações da nova era digital<sup>(4)</sup>, sendo o CESE<sup>(5)</sup> do parecer de que a era digital não pode ser acompanhada da não aplicação de objectivos de interesse público, como a liberdade de expressão e opinião, o pluralismo, a diversidade cultural e linguística, a salvaguarda dos menores e da dignidade humana e a protecção do consumidor, convicto de que a protecção e reforço de tais objectivos cumprem uma função vital para a democracia.

2.7.2. Além disso, o Comité<sup>(5)</sup> considerava que a radiodifusão como serviço público desempenha funções culturais, sociais e democráticas para benefício de todos, e tem assim, fundamental importância para garantir a democracia, o plura-

lismo, a coesão social e diversidade cultural e linguística. Assim, lamenta não ter sido consultado antes da publicação da comunicação da Comissão sobre a aplicação dos regulamentos relativos à ajuda estatal aos serviços públicos de radiodifusão<sup>(6)</sup>.

2.8. O Comité tomou posição<sup>(7)</sup> sobre o papel dos serviços sociais privados sem fins lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa, salientando a sua importante função no combate às exclusões sociais e em prol da coesão social, constatando que é difícil conciliar o respeito da concorrência com o respeito das características específicas das actividades económicas exercidas pelos serviços sociais.

### 3. Situação após o Conselho Europeu de Nice (7 a 11 de Dezembro de 2000) e de Barcelona (15 e 16 de Março de 2002)

3.1. As reflexões do Comité sobre a situação criada desde o Tratado de Amsterdão no domínio dos serviços de interesse geral<sup>(8)</sup>, revestem-se de maior relevância à luz da proclamação do Conselho Europeu de Nice da Carta dos Direitos Fundamentais da<sup>(9)</sup>, cujo artigo 36.º reconhece o acesso aos serviços de interesse económico geral<sup>(10)</sup>.

3.2. Ainda que a Carta tenha transitoriamente um estatuto não vinculativo e a pesar de já ter sido invocada nas conclusões de vários procuradores-gerais do TJCE e em acórdãos do Tribunal de Primeira Instância, o seu carácter incitativo proporciona um fundamento jurídico suficiente para justificar a acção das autoridades públicas a nível nacional e supranacional<sup>(11)</sup>.

3.3. Deste modo, a Declaração de 11 de Dezembro do Conselho Europeu de Nice relativa aos serviços de interesse

(1) Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 97/67/CE no que respeita à prossecução da abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade (COM(2000) 319 final) — JO C 337 E de 28.11.2000.

(2) Parecer do CESE sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 97/67/CE no que respeita à prossecução da abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade (COM(2000) 319 final) — JO C 116 de 20.4.2001.

(3) Proposta alterada de 21.3.2001 (COM(2001) 109 final — JO C 180 de 26.6.2001).

(4) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital (COM(1999) 657 final).

(5) Parecer do CESE sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital (COM(1999) 657 final) — JO C 14 de 16.1.2001.

(6) JO C 320 de 15.11.2001, p. 5.

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

(8) Parecer do CESE sobre os serviços de interesse geral — JO C 368 de 20.12.1999.

(9) JO C 364 de 18.12.2000.

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

(11) Carlos J. Moreira González, «La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión» en Tratado de Niza (análisis y comentarios), Ed. Colex, 2002, pp. 113-133.

económico geral salienta o lugar «preeminente» e o papel «indispensável» dos mesmos no desenvolvimento da competitividade na Europa. Com tal finalidade a Declaração estabelece vários objectivos que precisam e definem as exigências do serviço público no contexto europeu: protecção dos interesses do consumidor, segurança dos utilizadores, coesão social e ordenamento do território e desenvolvimento sustentável.

3.4. As Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona vão no mesmo sentido quando preconizam a abertura à concorrência dos serviços públicos e das empresas de rede, «tendo em conta o requisito de satisfazer as necessidades dos utilizadores e a necessidade de transparência no mercado mediante adequados de regulação» (ponto 17), com o objectivo de aumentar a eficiência, garantir um elevado nível de qualidade e reforçar a sustentabilidade (ponto 36).

#### 4. Observações na generalidade

4.1.1. A missão relevante que os serviços de interesse geral desempenham na vida diária dos cidadãos confere-lhes um valor próprio ao modelo social europeu, geralmente reconhecido nas tradições constitucionais dos Estados-Membros. Assim, os sistemas de protecção social, os sistemas de saúde, as múltiplas iniciativas associativas sem fins lucrativos no sector social e da saúde, por exemplo, constituem todavia o esqueleto do modelo social europeu.

4.1.2. Deste modo, o progresso da integração política e económica na União Europeia requer um conjunto de medidas cuja concepção seria oportuno no actual contexto de revisão dos Tratados no horizonte de 2004. Para esse efeito, o Comité considera que se deveria inserir no artigo 3.º do Tratado CE uma referência à prestação de serviços de interesse geral, como uma das acções da Comunidade para atingir os seus objectivos.

4.2. É possível reflectir na definição legislativa dos serviços de interesse geral, inclusive a enumeração não cifrada dos valores sociais que lhes justificam a existência, e cuja promoção e protecção caberá nas competências indistintas das autoridades públicas estatais e supranacionais, com um reconhecimento simultâneo do vínculo entre o acesso aos serviços e a cidadania europeia.

4.3. A par dos princípios comuns, o futuro quadro comunitário deveria articular um mecanismo que permitisse aplicar a subsidiariedade neste contexto com critérios que introduzem a «subsidiariedade funcional» <sup>(1)</sup> e não apenas a territorial. Tal

incidiria, em particular, na função que desempenham os gestores das infra-estruturas de rede que, com base no sistema de regulação descentralizada introduzido pelas Directivas relativas à abertura do mercado, multiplicaram os procedimentos de autorização e controlo criando obstáculos aos intercâmbios de bens e serviços entre os Estados-Membros <sup>(2)</sup>.

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

4.5. Para a base jurídica da referida Directiva-quadro, a Comissão deveria ter em conta diversas disposições do Tratado CE, tais como o artigo 2.º, o qual define como missão da Comunidade, entre outros, promover um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade; o artigo 3.º, que enuncia os diferentes fins da Comunidade; o actual artigo 16.º do Tratado; os princípios de subsidiariedade, proporcionalidade e neutralidade e o artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais, assim como os artigos 86.º e 87.º do Tratado.

4.6. A proposta de Directiva deveria contemplar as justificações para o estabelecimento do serviço. As razões para a criação de serviço de interesse geral podem ser económicas e sociais. Entre as razões económicas podem-se contar o excessivo custo do investimento necessário, a escassez do bem ou dos elementos necessários para a produção do serviço, e o desenvolvimento sustentável. Entre as razões sociais, incluem-se a coesão social para reduzir os desequilíbrios regionais e as desigualdades sociais e económicas para que todos possam participar de pleno direito na vida social, a igualdade entre todos no acesso a estes serviços e a satisfação dos seus direitos fundamentais, a luta contra a discriminação social, e a equidade económica para a perequação tarifária ou a introdução de tarifas sociais; manter a procura dos cidadãos, especialmente com a introdução de medidas fiscais, e definir as regras que permitam a participação dos cidadãos através das respectivas organizações na avaliação da acessibilidade e da qualidade dos serviços adjudicados ou objecto de concessão.

<sup>(1)</sup> Preconizada pela Comissão no livro branco sobre governança europeia (COM(2001) 428 final) — JO C 287 de 12.10.2001.

<sup>(2)</sup> Um exemplo recente da incerteza jurídica gerada pelo sistema vigente é dado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 13.12.2001 (proc. C-79/00).

4.7. O Comité propende para um equilíbrio entre o interesse geral e a concorrência. As autoridades públicas a todos os níveis têm por responsabilidade procurar o melhor equilíbrio entre a optimização da análise custo/benefício, a curto e a longo, os fins de interesse geral do serviço em causa e de outros serviços afins, por forma a privilegiar os critérios baseados num desenvolvimento sustentável em termos económicos, sociais e ambientais.

4.8. Em virtude dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, as autoridades públicas devem estabelecer as obrigações de serviço público que possam garantir o cumprimento dos fins específicos confiadas às empresas gestoras destes serviços, sempre que o desenvolvimento dos intercâmbios não afectem negativamente o interesse da Comunidade.

4.8.1. O Comité propugna a manutenção do equilíbrio económico e financeiro na prestação do serviço e que o financiamento por parte das autoridades públicas destinado a compensar as empresas incumbidas da gestão destes serviços pelos custos derivados das obrigações de serviço público seja tido como compatível com as regulamentações comunitárias na proposta de directiva-quadro. Deve-se incluir igualmente a criação de mecanismos de financiamento especiais para obrigações suplementares destes serviços. Deve-se, enfim, salientar a diferença entre, por um lado, o princípio de financiamento público suportado pelo conjunto dos cidadãos para as obrigações impostas e, por outro lado, dos direitos exclusivos atribuídos à empresa prestadora dos serviços de interesse geral, a fim de garantir a perequação tarifária entre actividades deficitárias e o desejável equilíbrio. E, neste último caso, será o utilizador do serviço que financia a solidariedade e não o contribuinte. Existem igualmente outras modalidades, tais como a subvenção cruzada e as ajudas sociais.

4.8.2. A definição de um serviço de interesse geral deverá ser efectuada ao nível mais adequado e em complementaridade entre os diferentes níveis europeus, nacionais e territoriais. Incumbe ainda às autoridades públicas ter em conta as novas necessidades sociais e as evoluções tecnológicas, em particular as relacionadas com a sociedade da informação, para a definição dos fins e das obrigações de serviço público.

4.9. O funcionamento destes serviços deve ter em conta, mediante uma adaptação às características que lhe são específicas, os seguintes princípios:

- a igualdade de acesso, baseada numa interdição de discriminação e prestando particular atenção aos grupos de consumidores mais vulneráveis, para evitar a exclusão social. O serviço deve ser prestado a um preço acessível, equitativo, justificado e fixado com transparência.

- a continuidade do serviço, a prestação destes serviços deve ter continuidade, regularidade, sem interrupções, sem prejuízo de motivos de força maior e de possíveis excepções relevantes que possam existir nas regulamentações sectoriais.

- a universalidade, serviços prestados em virtude da obrigação, mesmo quando não aconselháveis por considerações comerciais ou de rentabilidade, como, por exemplo, o serviço prestado em zonas rurais, regiões insulares ou menos favorecidas, ou ultraperiféricas.

- a qualidade, as prestações destes serviços devem obedecer critérios quantitativos e qualitativos, definidos nos respectivos regulamentos de base e objecto de avaliações periódicas. O nível de qualidade dos serviços deve ser garantido pela autoridade pública competente sectorial.

- a adaptabilidade uma vez que estes serviços devem ser objecto de adaptações regulares consoante as prioridades políticas da Comunidade e as necessidades sociais e das colectividades territoriais, adaptações essas que acompanharão os progressos técnicos e económicos e as exigências imperativas no interesse geral.

- Estes princípios gerais serão complementados por princípios específicos a cada sector, e, inclusive em determinadas hipóteses, por directivas sectoriais específicas que complementam a directiva-quadro.

4.10. Deve-se criar um regime de protecção para garantir os direitos dos consumidores e um acesso rápido e eficaz aos serviços. Devem-se estabelecer, em particular, procedimentos de reclamação que respondam aos critérios de simplicidade, transparência, rapidez e imparcialidade. Em alguns serviços, deverão existir sistemas automáticos de indemnização, reembolso e compensação e devidamente tarifados, tal como existe actualmente em relação à venda excessiva de passagens aéreas.

4.11. Deve-se definir o dispositivo de regulação dos diferentes serviços. Os reguladores poderão revestir a forma de administração, individual ou de estrutura colectiva para cumprir as seguintes funções:

- avaliação concreta do serviço prestado aos utilizadores,

- controlo que permita à autoridade organizadora verificar a gestão do operador escolhido para a prestação, em particular para a fiscalização e sanção de condutas inadequadas na prestação das obrigações de serviço público,

— a regulação que permita às autoridades competentes fazer intervenções, dentro de limites legais claros, impossíveis de realizar se se observassem as leis do mercado.

4.11.1. Em particular nos casos de prestação de serviços por vários operadores, o regulador deve controlar as respectivas actividades, bem como o respeito dos fins de interesse geral, o cumprimento das regras de concorrência, as tarifas, a qualidade do serviço, a protecção dos consumidores, velando, se for caso disso, pela atribuição do financiamento público ligado ao cumprimento dos fins de interesse geral, em particular no que respeita ao funcionamento do mercado único, cuja supervisão e controlo devem incumbir à Comissão.

4.11.2. Deve-se garantir o direito à informação aos utilizadores, associações de consumidores, sindicatos, associações ambientalistas e a qualquer grupo social interessado, direito esse que deverá ser explicitamente referido no estatuto dos reguladores.

4.12. Cada autoridade pública, com base no princípio de «liberdade de escolha da modalidade de gestão», elaborará o estatuto dos operadores dos diferentes serviços de interesse geral de sua tutela. Evidentemente, os operadores podem escolher entre diversas formas de gestão dos serviços, seja de directa pela própria administração pública, ou indirectamente, mediante a gestão de uma empresa pública, uma empresa privada, uma empresa de economia social, ou uma empresa de economia mista.

4.12.1. O acto de atribuição da gestão destes serviços deverá basear-se, no caso de adjudicação de direitos especiais e/ou exclusivos a empresas privadas, nas normas de licitação previstas na legislação comunitária, e com base nos princípios de publicidade, concorrência e transparência.

4.13. As relações entre os operadores destes serviços e as autoridades devem-se ser formalizadas num contrato que defina, em particular:

- os fins, os princípios de tarifação e as modalidades essenciais de financiamento da referida empresa;
- os direitos especiais, ou, se for caso disso, exclusivos eventualmente outorgados a estes operadores para lhes permitir garantir os objectivos do serviço;
- os encargos ligados ao exercício das actividades deficitárias, que não podem ser retribuídas numa base comercial

normal, impostas a estas empresas para fins de interesse geral, devem ser objecto de uma compensação financeira equitativa. Com base no princípio de transparência, deve existir uma contabilidade separada das despesas relacionadas com as actividades de interesse geral claramente distintas das outras actividades.

4.14. Para desenvolver a participação democrática e de cidadania, os gestores dos serviços de interesse geral devem consultar os utilizadores, em particular, as associações de consumidores, e envolvê-las na avaliação dos resultados dos serviços. Estas associações da sociedade civil organizada devem ter uma participação na definição e avaliação dos serviços, do modo mais adequado conforme os sectores e a natureza dos serviços, a fim de garantir a cooperação dos prestadores e a protecção dos direitos relacionados com a prestação correcta destes serviços, para que possam estar representados nos órgãos de regulação.

4.15. A informação, consulta e participação dos trabalhadores e dos seus representantes são fundamentais para uma modernização negociada da organização destes serviços. Neste contexto, a promoção do diálogo social e do envolvimento dos representantes dos trabalhadores e dos seus sindicatos deverá permitir o desenvolvimento de modalidades de representação ou instâncias equivalentes. O Comité é de opinião que o conceito de interesse geral não se deve dissociar de um sistema de relações industriais exemplares, que são características do modelo social da União Europeia.

4.16. O Comité considera conveniente a criação de um Observatório dos serviços de interesse geral, que tenha por finalidade avaliar as condições de prestação destes serviços nos Estados-Membros, e recolher informação sobre os mesmos, e efectuar, por um lado, um intercâmbio de informação entre os diferentes Estados-Membros, e, por outro lado, promover a reflexão sobre o seu funcionamento a nível comunitário no contexto institucional.

4.17. O CESE considera que, com base na distinção entre actividades económicas e não económicas, se devem excluir da aplicação das regras de concorrência e das disposições relativas ao mercado interno os serviços relacionados com os sistemas de educação nacionais, e afiliação obrigatória ao regime de base de segurança social, bem como os que prestam as entidades de índole social, caritativo e cultural sem fins lucrativos.

4.17.1. A defesa dos interesses culturais dos cidadãos como serviço de interesse geral deve ser promovida pelos poderes públicos, garantindo:

- um direito ao acesso constante e protegido a determinados bens culturais médios, como o livro ou o sector audiovisual;
- um direito ao acesso de qualidade para o serviço público de radiodifusão;
- um direito à protecção geral cultural dos serviços da sociedade da informação, sob um ponto de vista

intelectual, estético e moral, e não apenas economicista.

4.18. O Comité manifesta a necessidade de um ênfase específico na prestação e financiamento dos serviços públicos de radiodifusão, para garantir a protecção dos direitos fundamentais, em particular os de receber e comunicar informação, bem como respeito dos princípios democráticos, e o pluralismo, que podem ser afectados por determinados processos de concentração.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

---

ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

A proposta de alteração seguinte foi rejeitada no decorrer dos debates, tendo recebido pelo menos um quarto dos votos expressos:

**Ponto 4.4**

Aditar no final:

«A directiva deve também contemplar salvaguardas eficazes contra as distorções do mercado interno. A directiva-quadro estabelece os princípios, mas não vai contra a aplicação de directivas específicas de sector, actuais ou futuras, que regulem as obrigações de serviço público ou universal em cada sector, como nas telecomunicações e na energia.».

*Justificação*

A observância do princípio da subsidiariedade é importante e necessária, e, provavelmente, teria, na maior parte dos casos, pouca influência no funcionamento do mercado interno. No entanto, deve ser claramente dito que são de evitar as possíveis distorções, sem prejuízo do direito dos cidadãos aos serviços. Nos domínios dos serviços em que sejam óbvios os efeitos no mercado interno e transfronteiriços, como os sectores das telecomunicações e da energia, isso já foi tido em conta com a inclusão de disposições sobre as obrigações de serviço universal ou público na proposta em apreço e nas propostas de directiva que regulam esses sectores, seguindo amplamente os mesmos princípios que devem ser incluídos numa futura directiva-quadro. Estas directivas sectoriais devem, naturalmente, ser inteiramente postas em execução e observadas.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 22, votos contra: 43, abstenções: 1.

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre:**

- a «Proposta de regulamento do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados de acordo com o procedimento de parecer favorável»,
- a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Parlamento Europeu e do Conselho adoptados de acordo com o procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado»,
- a «Proposta de regulamento do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados de acordo com o procedimento de consulta (maioria qualificada)», e
- a «Proposta de regulamento do Conselho que adapta as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados de acordo com o procedimento de consulta (unanimidade)»

(COM(2001) 789 final — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) —  
2001/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS))

(2002/C 241/24)

Em 26 e 27 de Fevereiro de 2002, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

O Comité Económico e Social decidiu designar B. Hernández Bataller relator-geral deste parecer.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 41 votos a favor e 4 abstenções.

**1. Introdução**

1.1. O artigo 211.º do Tratado CE preceitua que, a fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, a Comissão «exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas». Nesta base, foi adoptada a Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que estabelece os procedimentos para o exercício das competências de execução atribuídas à Comissão<sup>(1)</sup>. Esta decisão tem como objectivos, designadamente, a adopção de critérios não vinculativos para a escolha dos procedimentos de comité, a simplificação das condições para o exercício das competências de execução atribuídas à Comissão e a melhoria da participação e informação do Parlamento Europeu no âmbito dos referidos procedimentos.

1.2. A Declaração n.º 2 do Conselho e da Comissão relativa à Decisão 1999/468/CE<sup>(2)</sup> prevê a adaptação automática dos procedimentos de tipo I (procedimento consultivo); II a) e II b) (procedimento de gestão); e III a) e III b) (procedimento de

regulamentação), estabelecendo por sua vez que a alteração dos procedimentos de salvaguarda deverá ser realizada caso a caso, no quadro de uma revisão legislativa normal.

1.3. Os Conselhos Europeus de Lisboa (23-24.3.2000), Estocolmo (23-24.3.2001), Laeken (14-15.12.2001) e Barcelona (15-16.3.2002) sublinharam a necessidade de estabelecer uma «estratégia coordenada» para simplificar o ambiente regulamentar actualmente existente ao nível comunitário, tendo encomendado à Comissão a elaboração de um plano de acção a este respeito.

1.4. O «Livro Branco sobre a Governação Europeia»<sup>(3)</sup>, inclui determinadas propostas neste sentido que foram, essencialmente, recolhidas e desenvolvidas nas recentes comunicações da Comissão intituladas: «Legislar melhor»<sup>(4)</sup> e «Plano de acção — Simplificar e melhorar o ambiente regulador»<sup>(5)</sup>, conforme solicitado pelo Conselho Europeu.

<sup>(1)</sup> JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

<sup>(2)</sup> JO C 203 de 17.7.1999.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 428 final.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 275 final de 5.6.2002.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 278 final de 5.6.2002.

Neste contexto, a proposta em apreço reveste-se de significado especialmente importante.

## 2. A proposta da Comissão de 27.12.2001 <sup>(1)</sup>

2.1. A proposta afecta os procedimentos de comitologia relativos a um grande número de actos legislativos em vigor:

- I. Dois actos adoptados mediante o procedimento de parecer favorável.
- II. Cento e cinquenta e dois actos adoptados mediante o procedimento de co-decisão.
- III. Setenta e oito actos adoptados mediante o procedimento de consulta (maioria qualificada).
- IV. Setenta e dois actos adoptados mediante o procedimento de consulta (unanimidade).

2.2. Todavia, a proposta não afecta as disposições essenciais dos actos legislativos alterados, nem a sua aplicação, nem tão-pouco a natureza dos comités previstos no acto de base.

2.3. A proposta limita-se a adaptar os actos legislativos, por força dos quais são criados os comités, bem como os actos legislativos relativos aos citados comités, excluindo-se, neste sentido, os actos legislativos que já tenham sido adaptados mediante um acto que altera o acto de base.

## 3. Observações na generalidade

3.1. A proposta em apreço merece ser avaliada positivamente pois, além de melhorar o mecanismo de decisão comunitário em vigor, enriquece igualmente o actual debate político de carácter constitucional sobre a reforma institucional e legislativa da UE.

3.2. É, no entanto, necessário aduzir algumas reflexões sobre o seu conteúdo.

3.2.1. A selecção dos actos legislativos que são objecto da proposta parece ter sido ditada por considerações de carácter estritamente formal, sem terem sido ponderadas outras considerações importantes para o procedimento legislativo comunitário e, em especial, para o papel que o CES desempenha neste processo na sua qualidade de órgão consultivo. É consequentemente necessário determinar critérios para a selecção dos procedimentos de comité, na mira de obter mais coerência e previsibilidade na escolha do tipo de comité.

3.2.2.1. Concretamente, a lista dos procedimentos foi estabelecida com base na lista dos comités encarregados de assistir a Comissão no exercício das suas competências de execução; esta lista foi então publicada com base no disposto no artigo 7.º, n.º 4, da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999 <sup>(2)</sup>.

3.2.2.2. A lista foi elaborada com base em critérios de publicidade e de registo de um grande número de comités, mas não foram claramente estabelecidos os critérios constitucionais mediante os quais a Comissão designa um comité para um determinado tipo de procedimento.

3.2.2.3. A consequência mais imediata, neste contexto, foi a redução do número de procedimentos confiados aos comités consultivos, que passou para apenas trinta e cinco de um total de mais de trezentos actos contemplados na proposta.

3.3.1. Certamente que os comités consultivos, devido à sua composição e finalidades próprias, constituem o único quadro de comitologia capaz de representar a opinião dos sectores socioeconómicos implicados e afectados por uma proposta legislativa.

3.3.2. Além disso, este papel secundário que pode ser definitivamente atribuído aos comités consultivos é tanto mais paradoxal na medida em que a própria Comissão, no seu «Livro Branco sobre a Governança Europeia», propõe a abolição dos comités de regulamentação e de gestão (pág. 31).

3.4.1. Por outro lado, e embora em conformidade com o objectivo de transparência estabelecido na referida Decisão 1999/468/CE do Conselho já tenham sido estabelecidos acordos institucionais para melhorar a participação e informação do Parlamento Europeu sobre o funcionamento da comitologia <sup>(3)</sup>, o facto de a proposta em apreço ser uma mera codificação técnica dispensa a Comissão da desejável obrigação de informar o Comité Económico e Social Europeu.

3.4.2. Esta obrigação seria especialmente oportuna porquanto, embora se trate de novos actos de execução, o seu conteúdo e aplicação podem revelar-se, em alguns casos, importantes para os objectivos e o funcionamento do «Observatório do Mercado Único».

3.5.1. Embora consciente do carácter limitado e conjuntural da proposta em questão — só abrange trezentos e quatro actos de um total de mil quatrocentos actos que prevêm procedimentos de comitologia — e não obstante considerar

<sup>(2)</sup> JO C 225 de 8.8.2000, p. 2.

<sup>(3)</sup> Acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão de 17.2.2000, JO L 256 de 10.10.2000, p. 19.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 789 final.

que se trata de um assunto de índole constitucional, o Comité sublinha a necessidade de abordar a curto prazo — quer no quadro da Convenção, quer no de uma futura proposta legislativa da Comissão — algumas questões que continuam em aberto.

3.5.2. Por exemplo, o Comité convida os principais actores do processo legislativo comunitário a abordarem as referidas questões, nomeadamente o papel das agências nos procedimentos de decisão de natureza executiva e, mais concretamente, a sua compatibilidade com o quadro de comitologia actualmente em vigor.

3.5.3. De igual modo, deveriam ser fixados critérios de concordância entre o processo de decisão e a natureza do comité competente, dando preferência a critérios de eficácia, transparência e participação que devem prevalecer sobre eventuais conflitos interinstitucionais sobre o exercício das respectivas competências.

3.5.4. Finalmente, deveriam ser previstas garantias de transparência para que os órgãos auxiliares beneficiem, sempre que for juridicamente pertinente, da mais completa informação possível sobre a previsão e o desenvolvimento dos procedimentos legislativos com implicações ao nível da comitologia. Urge ainda estimular a difusão das decisões desses órgãos e, se possível, a participação dos representantes da sociedade civil nestas instâncias.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde sobre a revisão do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho»**

(COM(2001) 745 final)

(2002/C 241/25)

Em 13 de Dezembro de 2001, a Comissão Europeia, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde sobre a revisão do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 26 de Junho de 2002 (relator: Göran Lagerholm).

Na 392.ª reunião plenária (sessão de 17 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou, por 32 votos a favor e 8 votos contra, o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1. Desde a adopção do Regulamento das concentrações, a União Europeia passou de 12 para 15 Estados-Membros, cujos mercados se estão a tornar cada vez mais integrados. Além disso, a competência exclusiva da Comissão Europeia no que diz respeito às concentrações que cumprem os limiares foi alargada a todo o território do Espaço Económico Europeu (EEE). A reorganização transfronteiras das empresas da Europa recebeu novo impulso da introdução da União Monetária em 1999.

1.2. Confrontamo-nos, actualmente, com a perspectiva de uma União Europeia com significativamente mais Estados-Membros a partir de 2004 e a realização completa da União Monetária com a fase final da introdução do euro. Simultaneamente, a tendência para a internacionalização, ou mesmo para a globalização, de empresas e mercados continua a um ritmo crescente.

1.3. Numa evolução paralela, um número cada vez maior de sistemas de controlo prévio das concentrações está a ser introduzido em todo o globo, com um aumento subsequente dos custos associados aos requisitos de notificações múltiplas.

1.3.1. O Regulamento das concentrações baseou-se no princípio de que as concentrações são apreciadas em conformidade com um critério de posição dominante no mercado; o principal critério alternativo do controlo das concentrações, utilizado em algumas das principais jurisdições e actualmente previsto em alguns Estados-Membros, é o da redução substancial da concorrência.

1.3.2. O Livro Verde lança um debate sobre o mérito respectivo do «critério de posição dominante» tal como estabelecido no Regulamento das concentrações e do «critério da redução substancial da concorrência» utilizado nalgumas outras jurisdições. O valor e a eficácia do critério de posição dominante é reconhecido e salienta-se que a convergência internacional se verifica já numa medida considerável, independentemente de qualquer harmonização real das legislações.

1.3.3. Esta revisão do Regulamento das concentrações complementa a revisão do Regulamento n.º 17 (relativo à aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado que regulam a prevenção dos acordos restritivos entre empresas, as decisões de associações de empresas e as práticas concertadas) anteriormente lançadas. Existe, contudo, uma diferença fundamental entre os dois sistemas, nomeadamente, o facto de a Comissão ter competência exclusiva sobre as concentrações com dimensão comunitária, enquanto a competência é partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros no domínio *antitrust*. Apesar desta diferença, deve ser dada a devida atenção à revisão do Regulamento n.º 17, permitindo que os dois exercícios de revisão façam parte de uma modernização global do enquadramento legislativo europeu no domínio da concorrência <sup>(1)</sup>.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Desde a entrada em vigor do Regulamento das concentrações, foram notificadas à Comissão cerca de 2 000 operações de concentração (vide ponto 8 do Livro Verde). Destas, 18 foram bloqueadas e aproximadamente 150 foram autorizadas unicamente em certas condições. Nalguns casos, quando as partes se aperceberam de que a Comissão se oporia à aquisição, a notificação foi retirada. Verifica-se também que as intervenções são uma raridade ao nível estatístico. Os números revelam, todavia, que o recurso a um longo processo administrativo tem em vista captar os casos muito raros que

dão azo a graves problemas de concorrência. Existem, além disso, sistemas análogos em todos os Estados-Membros da União Europeia que estão na origem de quase dez vezes mais notificações. Verifica-se, aliás, que também fora da Comunidade este tipo de sistema é cada vez mais frequente. Sendo assim, torna-se ainda mais evidente a necessidade de simplificar as formalidades, de aumentar a transparência e de alinhar os vários sistemas, conforme já preconizou o Comité <sup>(2)</sup> (vide ponto 3.1.2).

2.2. Não se deve medir o impacto do controlo das concentrações unicamente — nem sequer essencialmente — em função do número de casos tratados formalmente. Tal não quer dizer, todavia, que não tenha influência nas mudanças estruturais propostas, tendo os casos em que as autoridades decidem intervir muitas vezes grande importância para a economia no seu conjunto.

2.3. Neste contexto, o Comité recomenda à Comissão que lance o debate sobre os meios para melhorar o sistema europeu de controlo das concentrações na sua íntegra e que avance com propostas construtivas nesse sentido. O objectivo primordial terá de ser acelerar e simplificar o processo europeu de controlo das operações de concentração.

2.4. A avaliação com base nas regras de controlo das concentrações de empresas é necessariamente complexa e é cada vez mais difícil acompanhar o ritmo das rápidas alterações das condições económicas geradas, designadamente, pela globalização. Conforme foi já sublinhado pelo Comité <sup>(2)</sup>, este fenómeno exige estruturas económicas e produtivas capazes de reforçar a competitividade de toda a economia comunitária no mercado mundial.

2.5. O controlo das operações de concentração deve, pois, ser encarado no contexto da economia global, pois só assim será possível fazer frente à pressão constante da concorrência internacional a que estão permanentemente sujeitas as empresas da UE. O Comité considera que a avaliação das aquisições há-de ter por base uma minuciosa análise de mercado global e não se deve cingir apenas ao estudo das condições europeias. Aliás, já insistiu repetidas vezes que não convém colocar demasiadas restrições aos mercados e que a Comissão deveria ter em conta a sua mutação e expansão constantes <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> O Comité assinala que, pelo menos no ponto 13 (Introdução), o Livro Verde apresenta problemas de tradução.

<sup>(2)</sup> Parecer do CES de 10.7.1996 no JO C 295 de 7.10.1996 (relator: Bagliano).

<sup>(3)</sup> P.ex. Parecer do CES de 6.7.1994 no JO C 388 de 31.12.1994 (relator: Petersen).

2.6. Nesta óptica, os efeitos sobre a concorrência devem continuar a ser o eixo da avaliação do controlo de concentrações de empresas. O objectivo da política de concorrência é, em última instância, defender os interesses dos consumidores. Não se deve permitir que considerações da esfera de outros campos políticos dêem azo à adopção de medidas contraproducentes. É claro que o Comité tem consciência dos múltiplos aspectos das questões económicas e sociais surgidas em consequência das evoluções estruturais. É, pois, impossível tratá-los todos no âmbito do controlo das aquisições, mas, seja como for, deve haver interacção entre a política global da concorrência e outros elementos tais como a política regional, os investimentos em I&D e educação, a política de emprego, a política de defesa dos consumidores, etc.

2.7. É bom observar que as reestruturações são indispensáveis para garantir, a longo prazo, uma economia dinâmica capaz de evitar o desemprego em grande escala. Conforme estabelece o artigo 127.º do Tratado CE, o objectivo de alcançar um elevado nível de emprego será tido em linha de conta na definição e na execução das políticas e acções comunitárias. Os trabalhadores têm, portanto, o interesse legítimo de fazerem ouvir a sua voz quando são feitas aquisições (vide ponto 3.3.17). O CESE deseja, contudo, realçar que, tal como quando se trata de ouvir as opiniões dos outros intervenientes, é preciso respeitar também aqui os prazos estipulados e guardar o necessário sigilo. Um princípio fundamental é que, em todas as circunstâncias sejam elas quais forem, a intervenção do governo no processo de reestruturação deve circunscrever-se aos casos em que se verifique com um elevado grau de certeza de que o projecto de concentração não lesa a concorrência de uma forma grave e duradoura. O Comité voltará ao assunto, com mais pormenor, quando abordar as questões de fundo afloradas no Livro Verde (vide ponto 3.2).

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1. Questões de jurisdição

##### A. Dimensão comunitária; alargamento da competência da Comissão

3.1.1. O Comité regista com satisfação a forma escrupulosa e diligente como a Comissão consultou as partes interessadas e analisou o funcionamento dos limiares actuais no contexto do problema colocado pelas «notificações múltiplas», tanto mais que estes procedimentos podem causar dificuldades às PME.

3.1.2. A este propósito, o Comité reafirma o seu total apoio ao princípio do «balcão único» e recorda que, a seus olhos,

convém que sejam consideradas de dimensão comunitária as concentrações com repercussões significativas que se projectam para além das fronteiras de um Estado-Membro (1).

3.1.3. A julgar pelas informações constantes do Anexo I ao Livro Verde e pela análise da Comissão, é evidente que o n.º 3 do artigo 1.º não cumpre o objectivo que pretendia cumprir quando foi formulado em 1997. As notificações múltiplas continuam a colocar muitos problemas, com prejuízo quer para as empresas quer para as autoridades responsáveis pela concorrência. É óbvio que esta situação terá de ser resolvida da forma mais adequada e com a maior brevidade possível.

3.1.4. O Comité concorda com a ilação da Comissão de que é improvável que as alterações aos actuais critérios do n.º 3 do artigo 1.º conduzam aos resultados pretendidos (pontos 51-53 do Livro Verde).

3.1.5. O CESE dá o seu aval à proposta da Comissão de introduzir uma competência comunitária automática no que diz respeito aos casos sujeitos à obrigação de notificação a três ou mais Estados-Membros (ponto 57 do Livro Verde). Haveria, assim, na prática maior consistência com a noção de dimensão comunitária (ponto 3.1.2). O Comité chegou, entretanto, à conclusão de que esta proposta não tem o alcance suficiente para resolver o problema eficazmente. A regra deveria antes garantir a possibilidade de notificação em dois ou mais Estados-Membros. No entanto, como a notificação nacional não é sempre obrigatória, o critério deveria ser, em vez disso, submeter o projecto de concentração a exame (que releva da jurisdição nacional) em dois ou mais Estados-Membros.

3.1.6. Pelas razões invocadas no Livro Verde (nota de rodapé 10), a apreciação da repartição de competências deveria caber às autoridades nacionais de concorrência (ANC) competentes. Como o tempo tem aqui um papel decisivo, o Comité é favorável à proposta de introduzir um procedimento de não oposição com um prazo relativamente curto, cujos resultados teriam de ser definitivos e vinculativos. Deste modo, uma ANC que decline a sua competência não deverá poder examinar o caso numa fase posterior.

3.1.7. Uma solução mais radical seria suprimir os limiares do Regulamento das concentrações. Este tipo de medida implicaria, contudo, a coordenação dos limiares ao nível dos Estados-Membros, para não fazer depender inteiramente a competência comunitária da legislação nacional e não pôr em causa a noção de dimensão comunitária.

(1) Parecer do CES de 25.10.1995, (relator: Petersen) no JO C 18 de 22.1.1996, parecer do CES de 10.6.1996 (relator: Bagliano) no JO C 295 de 7.10.1996.

3.1.8. Quando o mercado interno estiver completamente consumado, é imperioso harmonizar os diversos sistemas e criar um sistema integrado, sobretudo na perspectiva do alargamento. Será possível aproximar os limiares de volumes de negócios se, por exemplo, estes forem fixados proporcionalmente ao PIB do Estado-Membro.

3.1.9. A Comissão salienta muito acertadamente (ponto 68 do Livro Verde) a utilidade de reforçar o actual grau de alinhamento das regras das concentrações. O Comité não vê qualquer motivo plausível para aplicar regras diferentes aos casos com importância comunitária numa Europa integrada economicamente. Defende, antes, que se harmonize os mecanismos nacionais de controlo de concentrações com o Regulamento das concentrações ou então que se faça aplicar o Regulamento directamente pelas ANC, caso os limiares não sejam alcançados em três (dois) ou mais Estados-Membros (vide «reforma de modernização»). Quando o mercado interno estiver concluído, já não será decerto tão importante controlar projectos de concentração de dimensões relativamente reduzidas, impondo-se, nessa altura, adaptar os limiares nacionais às circunstâncias. O Comité exorta a Comissão a dar em breve início aos trabalhos de harmonização tanto das questões materiais como processuais.

## B. Remessas para os Estados-Membros

3.1.10. Em termos muito gerais, o Comité exprime as suas reservas em relação às remessas, visto perturbarem, no seu entender, o bom equilíbrio existente entre a competência comunitária e a subsidiariedade<sup>(1)</sup>. É certo que este argumento não pesa tanto quando se trata de casos sem um impacto transfronteiras significativo; mesmo assim o Comité considera essas remessas inaceitáveis pelo simples facto de provocarem insegurança jurídica ou demoras nada negligenciáveis.

3.1.11. À luz do que precede, é imperioso simplificar o critério estabelecido no artigo 9.º e reduzir o prazo fixado em conformidade. O Comité concorda com a orientação geral da proposta da Comissão (ponto 81 do Livro Verde), mas não está convencido da necessidade de aplicar o critério de alegada posição dominante. Talvez fosse mais indicado o Estado-Membro que apresenta o pedido demonstrar, pelo menos, que o caso implicará provavelmente uma posição dominante dentro do seu território. Se tal for impossível, não parece haver motivo para remeter o caso que afinal já se encontra abrangido pelo Regulamento de concentrações. De qualquer modo, o prazo para a apresentação do pedido de remessa deveria ser encurtado para duas semanas.

3.1.12. Em conformidade com o Livro Verde (ponto 82), as partes notificantes não devem ficar em pior posição pelo facto de um caso ser objecto de remessa. O Comité não tem qualquer dúvida em associar-se à Comissão e, por conseguinte, à sua proposta de aplicar futuramente o prazo e o procedimento previstos no Regulamento das concentrações. Seria oportuno incluir neste Regulamento a obrigação de a autoridade nacional incumbida de um caso que lhe foi remetido aceitar a notificação apresentada em formulário CO, sem requerer às partes uma nova notificação de acordo com as regras nacionais. O Comité é favorável a que se aplique nestas situações a legislação comunitária. É, em geral, manifesta a necessidade de coordenação e de harmonização dos procedimentos de controlo de aquisições.

3.1.13. O princípio de não piorar a posição das partes e o interesse geral de tratar os projectos de concentração de uma forma abrangente e transparente (p.ex. por meio de um «balcão único») obriga, contudo, a pôr em causa o sistema das remessas parciais. Na opinião do Comité, este sistema padece de algumas fraquezas e de alguns defeitos iguais ou piores aos das remessas múltiplas. Preconiza, pois, a abolição das remessas parciais, seja geograficamente seja com incidência em aspectos específicos do projecto de concentração. Tal significa que, quando é a Comissão a remeter um caso, só poderá fazê-lo a uma autoridade nacional, ficando o respectivo Estado-Membro com competência exclusiva na matéria.

3.1.14. A Comissão sustenta que deveria poder tomar a iniciativa de remeter casos (alínea b) do ponto 81 do Livro Verde), desde que ficasse sujeita aos mesmos critérios colocados aos Estados-Membros que apresentam o pedido. O Comité vê alguma lógica na argumentação, mas duvida de que isso possa fazer alguma diferença na prática. É difícil conceber que a Comissão possa «obrigar» um Estado-Membro a assumir a responsabilidade por um caso de que não quer tratar.

## C. Remessas conjuntas à Comissão

3.1.15. As lacunas do n.º 3 do artigo 22.º ficam bem explícitas no Livro Verde. É evidente que esta disposição se tornou obsoleta e saíram logradas as tentativas de melhorar o seu funcionamento. Se a Comissão assumir automaticamente a competência em consequência da regra dos três Estados-Membros, as remessas conjuntas devem ficar, na prática, a cargo de dois Estados-Membros. A possibilidade de esta regra contribuir para resolver os problemas causados pelas remessas múltiplas parece ainda menos real do que agora. Se a disposição em apreço se mantiver de qualquer forma, o Comité preconiza

<sup>(1)</sup> Parecer do CES de 10.6.1996 (ponto 7.7.1) no JO C 295 de 7.10.1996.

que a remessa fique sujeita a um acordo entre as partes. Conforme se refere acima (ponto 3.1.5), o Comité continua a pensar que a competência automática terá apenas sentido se estiverem envolvidos dois ou mais Estados-Membros. Se assim for, o n.º 3 do artigo 22.º será absolutamente supérfluo.

#### D. O conceito de «concentração»

3.1.16. Para o Comité, as participações minoritárias não devem ser incluídas no Regulamento das concentrações dado não servirem de base ao controlo da empresa em questão. O exercício do controlo surge aqui como o critério mais adequado e relevante para determinar o alcance do Regulamento na matéria. Introduzir ambiguidades só provocaria insegurança jurídica e faria aumentar o número de notificações, e não é isto que se pretende. No Livro Verde, não deparamos com quaisquer factos que apontem para problemas de monta no âmbito das participações minoritárias (com administrações interligadas ou não), que não possam ser resolvido eficazmente com o recurso aos artigos 81.º e 82.º do Tratado.

3.1.17. As alianças estratégicas podem (ponto 114 do Livro Verde) entrar no âmbito de aplicação do Regulamento das concentrações, como aconteceu no processo Alitalia-KLM. Mas isso é mais excepção do que regra, já que estas alianças não são normalmente estruturais. Para já, o Comité não vê qualquer motivo para alargar, só por este aspecto, o âmbito de aplicação do Regulamento das concentrações. Aprova, por conseguinte, a conclusão constante do Livro Verde (ponto 113).

3.1.18. Uma alteração efectuada em 1998 fez com que o âmbito do Regulamento das concentrações passasse a abranger as empresas comuns de pleno exercício com carácter de cooperação. Como a experiência tem demonstrado a eficácia desta medida, o Comité só pode concordar com o ponto de vista da Comissão, segundo o qual não há necessidade de reexaminar a alteração feita.

3.1.19. Porém, já no que se refere às empresas comuns de produção de exercício parcial (ponto 123 do Livro Verde), o Comité discorda da Comissão que diz que tudo deve ficar como está. Com efeito, não é óbvio submeter todas estas empresas à aplicação do Regulamento das concentrações. Conforme alega a Comissão, não há indícios de que tais empresas estejam em geral mais adaptadas ao controlo *ex ante* do que, por exemplo, as empresas comuns de I&D. No entanto, algumas delas dão origem a mudanças estruturais duradouras e investimentos consideráveis que poderiam justificar a notificação. Trata-se, concretamente, das empresas comuns de produção de exercício parcial que envolvem activos produtivos. Para evitar notificações desnecessárias e tendo em mente que as empresas comuns deste tipo se situam na zona cinzenta entre medidas estruturais e cooperação, a notificação deveria ser facultativa. Neste caso, seria de aplicar o artigo 81.º do Tratado.

3.1.20. No atinente às operações múltiplas, o Comité partilha, em princípio, da posição defendida pela Comissão. Embora formalmente distintas, as operações que denotam uma unidade económica e têm uma ligação temporal devem ser consideradas como uma concentração única. No entanto, o Comité acha por bem advertir de que não se devem alterar as disposições em vigor sem uma análise muito minuciosa e apurada das consequências. Importa, sim, resolver certas questões essencialmente técnicas, cujas implicações práticas nem sempre são fáceis de prever. Além disso, há o risco de assimilar indevidamente numa única operação que são, na realidade, distintas.

3.1.21. A Comissão propõe, por exemplo, a cobertura das aquisições «furtivas», mas o Comité não vê como isso funcionaria na prática. Também não fica muito clara a forma de tratar as aquisições que não dão lugar a controlo, tanto mais que em algumas delas pode faltar toda e qualquer intenção estrutural. No caso das transacções ocorridas em situações «hostis», o Comité entende que, por regra, é essencial manter o mais possível a neutralidade para não beneficiar nenhuma das partes envolvidas.

3.1.22. Infere-se do Livro Verde (ponto 144) que a Comissão pretende excluir certas operações de capital de risco alargando o âmbito de aplicação do n.º 5 do artigo 3.º O Comité aplaude esta ideia por considerá-la um passo em direcção à redução do número de notificações desnecessárias. Ir mais longe na avaliação exigiria dispor de mais detalhes técnicos sobre a alteração proposta.

3.1.23. A Comissão chama a atenção para algumas discrepâncias entre o teor do n.º 3 do artigo 3.º e do n.º 4 do artigo 5.º que definem, respectivamente, os conceitos de «controlo» e «grupo». Em princípio, o Comité considera estas incoerências insatisfatórias e que deviam ser corrigidas de preferência, mesmo que, na prática, só muito raramente causem problemas. É evidente que o conceito fundamental deverá ser o de «controlo». O n.º 4 do artigo 5.º poderia ser reformulado de modo que uma empresa será considerada parte de um grupo se este a controlar (na acepção do n.º 3 do artigo 3.º).

#### 3.2. Questões materiais

##### A-B. O critério material; eficiências

3.2.1. Em primeiro lugar, o Comité recomenda à Comissão que lance o debate sobre esta questão fundamental, que não é apenas de ordem regulamentar mas toca igualmente diversos aspectos essenciais da aplicação.

3.2.2. Face à globalização imparável da economia e às incessantes reestruturações interregionais, o Comité gostaria de realçar também a necessidade de uma maior convergência internacional.

3.2.3. Neste contexto, será crucial pôr em evidência certos factores-chave da transformação por que passa actualmente toda a economia.

3.2.4. A globalização tem fortes repercussões na vida económica e na sociedade em geral, já que provoca mudanças fundamentais e duradouras. Para muitos dos sectores com interesse estratégico para o crescimento, o emprego e a prosperidade da Europa tal significa uma melhoria considerável da sua capacidade de adaptação. No núcleo deste processo encontram-se as reestruturações. Basta ter presente que a indústria europeia apresenta uma estrutura demasiado diversificada em comparação com outras regiões do mundo importantes, especialmente os Estados Unidos. Refira-se que, em termos de taxa de crescimento, a Europa continua a andar a reboque dos EUA.

3.2.5. À escala mundial, a pressão da concorrência é cada vez mais forte e as fronteiras e os mercados nacionais perdem importância de dia para dia. O desenvolvimento dos produtos e da tecnologia é cada vez mais célere e as preferências dos consumidores mudam com muita rapidez. Estes fenómenos, associados a uma maior liberdade de escolha, fazem aumentar as economias de escala, designadamente, no contexto da I&D e da comercialização. O ritmo da reestruturação das empresas (tanto ao nível interno como externo) é cada vez mais veloz, ao mesmo tempo que os sectores e as empresas se vão integrando e combinando segundo novos modelos.

3.2.6. A liberalização generalizada dos mercados e a diminuição dos obstáculos à sua entrada aumentaram potencialmente a pressão da concorrência. O que se entende perfeitamente já que os actores mundiais têm a capacidade e a possibilidade de intervirem em todos os mercados. Os produtos podem ser fabricados praticamente em qualquer sítio e as tecnologias de informação modernas permitem que os serviços sejam prestados a grandes distâncias. Deste modo, as empresas podem ter de confrontar-se com a concorrência proveniente de qualquer parte do mundo. As empresas europeias vêem-se, além disso, muitas vezes a braços vezes com concorrentes implacáveis.

3.2.7. É, pois, fundamental criar na Europa um clima económico capaz de estimular a competitividade. Nestas condições, a política económica deve não só ter o vigor suficiente para aguentar a pressão da mudança, mas facilitar igualmente a reestruturação das empresas em entidades verdadeiramente eficientes. Se tal não suceder, será impossível alcançar o objectivo estabelecido em Lisboa, ou seja, que a União Europeia se torne «na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social».

3.2.8. Sobre este pano de fundo, o Comité defende uma abordagem mais dinâmica e de horizontes mais largos na avaliação de um projecto de concentração. O desenvolvimento em curso sublinha e corrobora as afirmações feitas oportunamente pelo Comité<sup>(1)</sup>. Essa abordagem é essencial para a delimitação dos mercados relevantes e ainda o é mais para a aplicação do critério de concorrência. O mais importante é manter o controlo das concentrações ao compasso das realidades económicas e não afrouxar a protecção da concorrência. O Comité tem, obviamente, consciência de que a avaliação dos projectos de concentração não é uma ciência exacta e que pode ser complexo tirar partido da dinâmica do mercado, mas é justamente este facto que nos obriga a meter mãos à obra e analisar a questão em todas as suas facetas. Não se pode passar ao largo deste problema e o Comité está plenamente convicto de que é possível resolvê-lo. Desejaria somente vincar que é absolutamente indispensável evitar que o controlo das aquisições não acabe por tornar-se contraprodutivo e não dê a concorrentes tão fortes como os EUA uma vantagem estrutural injustificada. O Comité convida, por conseguinte, a Comissão a entrar em acção sem demora.

3.2.9. O que ficou exposto leva-nos a perguntar se, numa perspectiva dinâmica, não seria mais apropriado o critério baseado numa «redução substancial da concorrência». Pondo de parte estas considerações, afigura-se-nos que a convergência internacional possui um valor intrínseco.

3.2.10. O Comité comunga da opinião da Comissão sobre as muitas semelhanças existentes entre o critério de posição dominante e o critério de redução substancial da concorrência (ponto 162 do Livro Verde). Com efeito, na maioria dos casos, as diferenças manifestam-se mais na aplicação e na interpretação do que no conceito propriamente dito. A segunda vertente do critério de posição dominante está associada à análise e à avaliação de orientação económica. A mesma oferece um elevado grau de flexibilidade e de discrição<sup>(2)</sup> duas qualidades frequentemente atribuídas ao critério da redução substancial da concorrência.

3.2.11. O Regulamento das concentrações é aplicado mediante uma série de critérios de avaliação que coincidem, no essencial, com os utilizados na redução substancial da concorrência. O problema com o Regulamento das concentrações é não proporcionar qualquer modelo analítico global e fundamentado teoricamente, capaz de assimilar os factores e os critérios preestabelecidos. Há, portanto, razões para pensar que o mesmo tem mais dificuldades em adaptar-se, designadamente, à dinâmica e aos demais factores supramencionados. No entanto, talvez bastasse desenvolver uma metodologia de aplicação para resolver a questão satisfatoriamente.

<sup>(1)</sup> Parecer do CES de 10.7.1996 no JO C 295 de 7.10.1996.

<sup>(2)</sup> Vide, p.ex. Acórdão *Kali und Salz* de 14.5.1975, Jurisprudência 1975, p. 499.

3.2.12. Parece haver, contudo, uma diferença tangível e fundamental na questão das eficiências das concentrações. No presente caso, não se sabe muito bem qual a margem de que se dispõe neste momento para levar em conta essa faceta, nos termos da legislação comunitária. A busca destes efeitos tem sido muitas vezes uma das motivações legítimas para um projecto de concentração. Se as eficiências correspondem aos interesses dos consumidores e favorecem a eficácia global da economia, o Comité não vê por que não se deve levá-las em conta. A integração explícita das eficiências no Regulamento das concentrações afigura-se justificada dado poder contribuir para reforçar a harmonização.

3.2.13. Sintetizando, o Comité considera que o desejável alinhamento tendo em mira um padrão global é viável se houver cooperação internacional e insistência na redacção mais elaborada do n.º 3 do artigo 2.º Não vê, pois, qualquer necessidade em passar-se ao critério da redução substancial da concorrência, o que só serviria para provocar insegurança jurídica desnecessária. Mantendo-se o critério da posição dominante, será possível evitar discrepâncias entre a legislação comunitária e a regulamentação nacional dos Estados-Membros em matéria de aquisições. O Comité lembra igualmente a vantagem de sintonizar o conceito do Regulamento com as outras normas que regulam a concorrência (artigo 82.º). Convém ainda referir que as possibilidades de intervenção contemplam já as situações em que as empresas ocupam uma posição dominante. À guisa de conclusão, pode dizer-se que não há necessidade de incluir no Regulamento das concentrações o critério da redução substancial da concorrência. O Comité quer realçar, por último, a importância de investir mais na coordenação pragmática dos procedimentos americano e comunitário, já que a gestão paralela dos negócios implica pesados encargos para as partes envolvidas.

### C. Procedimento simplificado

3.2.14. O Comité felicita a Comissão pelo êxito na aplicação do procedimento simplificado (ponto 174 do Livro Verde) e solicita-lhe instantemente que o desenvolva, por exemplo através de um formulário CO mais sucinto. Por outro lado, entende que não deviam ser possíveis remessas nos casos tratados segundo o procedimento simplificado. Para este efeito, haveria que alterar o n.º 2 do artigo 9.º

3.2.15. O Comité concorda com a sugestão de não iniciar processos quando se trate de concentrações inofensivas (ponto 177 do Livro Verde), mas coloca certas reservas em relação ao recurso, por uma questão técnica, à «isenção por categoria», que poderia criar mais problemas em vez de resolvê-los.

3.2.16. Embora a fixação de um limiar *de minimis* possa parecer sedutora, à primeira vista, não se sabe ao certo como funcionará na prática, que efeitos jurídicos produzirá. O

Comité reputa interessante a proposta no atinente aos «pequenos mercados» (ponto 178 do Livro Verde), mas só se for mais elaborada. Aproveita para salientar, neste contexto, que o limiar como está agora não poderá conduzir de modo algum à aplicação da regulamentação nacional com as subsequentes notificações múltiplas, etc.

### 3.3. Questões processuais

#### A. Notificação — acto gerador

3.3.1. Conforme refere o Livro Verde (ponto 182), é normalmente do interesse das partes notificarem os projectos de concentração o mais cedo possível para serem autorizados o mais rapidamente possível. Dele se depreende igualmente que não se mantém a actual exigência de uma semana. O Comité é, pois, a favor da sua supressão e de deixar-se às partes a liberdade de decidirem a data da notificação. Convém recordar que a notificação não pode ser feita enquanto as partes não estiverem em condições de fornecer as informações pedidas no formulário CO.

#### B. Suspensão de concentrações

3.3.2. Em linhas gerais, o Comité preconiza que os casos análogos sejam tramitados de forma análoga, não colocando qualquer objecção à extensão proposta do âmbito de aplicação do n.º 3 do artigo 7.º Chama, contudo, a atenção para a importância de manter a neutralidade, dentro do possível, no caso de conflitos entre as partes (vide ponto 3.1.21), pelo que este objectivo deverá estar sempre presente em qualquer alteração que se faça.

#### C. Cômputo de prazos

3.3.3. O Comité regista com agrado a simplificação alcançada através da utilização coerente do conceito de dias úteis. Só que esta alteração nunca deverá, na prática, traduzir-se na dilatação dos prazos fixados.

#### D. Eficácia administrativa

3.3.4. É evidente que as partes têm toda a vantagem em fazerem a sua notificação sempre no mesmo sítio e junto de uma única instância («balcão único»). O Comité não pode, pois, aprovar o propósito de impor às partes notificantes a obrigação de enviarem cópias das notificações aos Estados-Membros. A Comissão poderia, em contrapartida, criar um sistema de transmissão electrónica de informações, aliás já previsto na «reforma de modernização», em que o sigilo deve ficar obviamente salvaguardado. Por razões práticas, convinha que a notificação electrónica tivesse carácter facultativo.

## E. Notificações completas

3.3.5. O Comité compraz-se com a diminuição verificada no número de notificações declaradas incompletas a partir da publicação do código de boas práticas em 1999 (ponto 199 do Livro Verde). Por uma questão de princípio, deveria fixar-se um prazo ou introduzir uma cláusula estipulando que, passado certo tempo, as declarações declaradas incompletas deveriam ficar sujeitas ao acordo do Auditor.

## F. Procedimento relativo a compromissos

3.3.6. O Livro Verde descreve e elucida bem os problemas causados pelo procedimento actual (p. ex. no ponto 207). Em síntese, pode dizer-se que as partes ficam por vezes «entaladas» entre uma «Comunicação de Objecções» publicada tardiamente e o prazo final. O Comité sugeria que, neste caso, se criasse por precaução uma cláusula de suspensão, na condição de poder ser apenas accionada pelas partes.

3.3.7. Uma cláusula desta natureza teria, logicamente, um valor inestimável na segunda fase, mas deveria poder recorrer-se a ela igualmente na primeira fase. Com prazos tão curtos, o Comité não consegue descortinar por que deve caber à Comissão a decisão de aceitar ou recusar um pedido logo na primeira fase (ponto 219 do Livro Verde). Em geral, é necessário um período de tempo mais longo na segunda fase, estando o Comité disposto a condescender com uma prorrogação até um máximo de trinta dias, o que não quer dizer que tenha de utilizar-se forçosamente este prazo em toda a sua extensão. Também aqui deve ser regra a flexibilidade para que as partes possam usar os dias de que necessitam sem serem obrigadas a gastar os dias todos a que têm direito. A Comissão e os Estados-Membros deveriam adoptar este mesmo período.

3.3.8. Segundo o Comité, seria possível resolver o problema mais facilmente se a Comissão fosse mais diligente a aconselhar as partes em relação às medidas necessárias para obter a aprovação da concentração.

3.3.9. A fixação de um prazo para a «Comunicação de Objecções» seria outra hipótese a considerar na alteração do procedimento.

## G. N.º 4 do artigo 8.º — Revogação das operações de concentração realizadas

3.3.10. O Comité não está convencido da existência de um problema com importância prática, pelo que se inclina a concordar com a interpretação feita pela Comissão das disposições relevantes.

## H-I. Disposições de aplicação; taxas do processo

3.3.11. Como o Regulamento das concentrações não prevê a interdição de actividades, o Comité pensa que é errónea e irrelevante a analogia estabelecida com o Regulamento n.º 17, nem divisa sequer um indício que aponte para a necessidade de aplicar as medidas e as sanções indicadas.

3.3.12. O Comité opõe-se resolutamente à introdução de taxas de processo. O financiamento dos serviços da Comissão, particularmente das medidas inerentes à execução das leis, deve ser assegurado pelo orçamento.

## J. Direitos de defesa e mecanismos reguladores

3.3.13. O bloqueamento de uma operação de concentração é uma medida com consequências profundas. Por isso, na prática, é aconselhável recorrer mais frequentemente aos tribunais. É certo que têm sido apresentados alguns recursos, mas as partes continuam a ver este procedimento como uma alternativa não realista. É, naturalmente, louvável a melhoria do procedimento no tribunal de primeira instância, mas o Comité considera ainda prematuro pronunciar-se sobre os resultados.

3.3.14. Em muitos países, as decisões de interdição são tomadas pelos tribunais. No actual regime comunitário, cabe à Comissão a função dupla de investigador e de órgão de tomada de decisões. Na opinião do Comité, isso é motivo para discutir o sistema na perspectiva da segurança jurídica. Pode-se aduzir que, por uma questão de princípio muito forte, não está certo que uma questão cujo desfecho tem normalmente consequências económicas profundas seja tratada pelo mesmo órgão que se ocupa da investigação do caso. Ao mesmo tempo, o Comité tem a plena noção de que só se poderá alterar o sistema vigente na sua substância após aturada reflexão e que uma reforma deste alcance exigirá muito mais tempo do que aquele de que se dispõe para a revisão em curso. Face ao peso desta questão de princípio, o Comité exorta a Comissão a lançar quanto antes um debate mais aprofundado para decidir qual o sistema será mais satisfatório e mais apropriado, a longo prazo.

3.3.15. O Comité crê também que há margem para proceder a melhorias «internas». O papel de Auditor terá de ser reforçado por forma a ser-lhe possível seguir de perto todo o processo. O Auditor deverá ser independente da DG Concorrência e ter a possibilidade de agir quer por iniciativa própria quer em reacção a uma queixa apresentada pelas partes contraentes. Haverá igualmente que aumentar os recursos e torná-los proporcionais à dimensão das tarefas realizadas.

3.3.16. No Livro Verde (pontos 242-244), a Comissão sublinha o interesse de escutar os pontos de vista das organizações de consumidores e dos trabalhadores, cujos interesses são afectados por um dado projecto de concentração, e incentivá-los a darem sugestões sobre a forma mais eficaz de realizá-lo. O Comité concorda que, no contexto das concentrações de empresas, é fundamental que todas as partes envolvidas — sobretudo os trabalhadores e os consumidores, mas também, em muitos casos, as autarquias locais e regionais — tenham oportunidade de dar a conhecer a sua opinião. Só é necessário encontrar um sistema compatível com a aspiração de acelerar e simplificar o processo de controlo das concentrações. Quanto aos trabalhadores, a nova directiva sobre informação e consulta de trabalhadores obrigará — uma vez aplicadas — as empresas, em muitos casos, a informar e consultar os seus trabalhadores acerca dos efeitos da projectada concentração. A informação daí decorrente pode facilitar à Comissão o conhecer as opiniões dos trabalhadores. Deve prever-se a garantia de que a consulta se faça sempre, de cada vez, e antes da aprovação definitiva da fusão.

3.3.17. É mais que legítimo que a Comissão dê aos trabalhadores da empresa afectada pela concentração a possibilidade de se pronunciarem, mas para o Comité tal não basta, é preciso também procurar recolher as opiniões das organizações europeias de trabalhadores do sector respectivo. Geralmente, estas organizações encontram-se em melhores condições para avaliar os efeitos a longo prazo e mais globais sobre o emprego de uma dada operação de concentração.

3.3.18. Não deixa, contudo, de ser importante que o Regulamento das concentrações seja aplicado em consonância com o seu objectivo primordial de promover a concorrência e aumentar a eficácia e a competitividade da economia europeia. O que significa que seria possível aplicar o Regulamento de tal forma que os efeitos positivos a longo prazo sobre a competitividade, o crescimento e o emprego fossem, por si só, motivo suficiente para autorizar uma concentração ainda que, a curto prazo, a concentração pudesse ter efeitos negativos sobre a concorrência.

Bruxelas, 17 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

---

ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

A proposta de alteração seguinte (um pouco alterada pelo relator) foi rejeitada pela Assembleia, mas obteve mais de um quarto dos votos expressos:

**Ponto 3.3.16**

Este ponto deveria terminar com a seguinte frase:

«... Só é necessário encontrar um sistema compatível com a aspiração de acelerar e simplificar o processo de controlo das concentrações.»

**Ponto 3.3.17**

Nova redacção, tendo em conta o texto suprimido no final do ponto 3.3.16:

«3.3.17 No que se refere aos trabalhadores e respectivos representantes, o seu direito à informação e consulta sobre os possíveis efeitos das projectadas concentrações já se encontra previsto pela directiva sobre os conselhos de empresa europeus e pela directiva sobre informação e consulta de trabalhadores. Deste modo, os trabalhadores das empresas directamente afectadas e, se o desejarem, também os representantes dos trabalhadores dos respectivos sectores têm sempre a possibilidade de se exprimirem ao nível europeu. As informações obtidas neste processo poderão ajudar a Comissão a avaliar os efeitos sobre o emprego de uma dada operação de concentração.»

### Justificação

Em primeiro lugar, faz todo o sentido tratar num único parágrafo a consulta dos trabalhadores. Em segundo lugar, deveria haver mais clareza no que se refere à situação jurídica existente ao nível europeu.

### Resultado da votação

Votos a favor: 18, votos contra: 21, abstenção: 2.

---

## **Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Recomendação do Conselho sobre a aplicação da legislação relativa à saúde e à segurança no local de trabalho aos trabalhadores independentes»**

(COM(2002) 166 final — 2002/0079 (CNS))

(2002/C 241/26)

Em 28 de Maio de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 20 de Junho de 2002, sendo relatora C. Schweng.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002, (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 77 votos a favor, 32 votos contra e 15 abstenções.

### 1. Introdução

1.1. O Programa Comunitário em matéria de Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho (1996-2000) já previa que se examinasse a necessidade de uma proposta de recomendação do Conselho relativa à segurança e saúde no local de trabalho de trabalhadores independentes. Logo em 1996, a Comissão apresentou ao Comité Consultivo para a Segurança, a Higiene e Protecção da Saúde no Local de Trabalho, para parecer, uma primeira versão desta recomendação. O Comité Consultivo emitiu dois pareceres sobre a matéria, no primeiro dos quais, de 1997, solicitava à Comissão Europeia um relatório sobre a forma como cada Estado-Membro organizava a segurança e a saúde no local de trabalho dos trabalhadores independentes, para mais facilmente definir as linhas de acção a adoptar.

1.2. Após apresentação deste relatório, elaborado pela Agência de Bilbao, por incumbência da Comissão Europeia, o Comité Consultivo emitiu em 1999 um segundo parecer pronunciando-se sobre o conteúdo do projecto da Comissão e propondo uma melhor demarcação e uma formulação mais clara das várias disposições. Refira-se que estas recomendações foram uma fonte de inspiração muito útil para a Comissão.

1.3. Os parceiros sociais europeus foram igualmente consultados, no âmbito do processo do diálogo social, sobre a orientação e os termos de uma possível acção comunitária.

### 2. Síntese da recomendação

2.1. Eis os pontos principais abordados na proposta de recomendação da Comissão: Os Estados-Membros devem reconhecer aos trabalhadores independentes o direito de protegerem a sua saúde e a sua segurança, em pé de igualdade com os trabalhadores assalariados, bem como os deveres a que estes estão sujeitos neste domínio; devem prever a inclusão dos trabalhadores independentes, particularmente no âmbito de aplicação da sua legislação em matéria de saúde e segurança no local de trabalho e, se necessário, a adaptação desta legislação à situação específica dos trabalhadores independentes.

2.2. Os trabalhadores independentes devem poder obter facilmente, junto dos serviços e dos organismos designados para o efeito, informação e aconselhamento úteis sobre a prevenção dos riscos para a saúde e a segurança, no quadro da sua actividade profissional, e sobre o acesso a acções de formação em matéria de segurança e saúde, sem que isso represente para eles uma sobrecarga financeira excessiva.

2.3. Os Estados-Membros devem assegurar a vigilância adequada da saúde dos trabalhadores independentes, em função dos riscos concretos para a saúde e a segurança no local de trabalho. Na elaboração das medidas legislativas pertinentes, deve ter-se em conta a experiência dos outros Estados-Membros. Estes devem, além disso, velar por uma aplicação efectiva da regulamentação na matéria e informar a Comissão, quatro anos após a adopção da presente recomendação, sobre a eficácia das medidas adoptadas com vista a aplicar as disposições da recomendação em apreço.

### 3. Observações na generalidade

3.1. Até à data, há apenas dois Estados-Membros, Portugal e Irlanda, onde os trabalhadores independentes são já abrangidos pelo âmbito de aplicação da sua legislação em matéria de saúde e segurança no local de trabalho. Os trabalhadores independentes são tratados aqui em pé de igualdade com os trabalhadores por conta de outrem. O mesmo acontece, parcialmente, na Dinamarca, no Reino Unido e na Suécia.

3.2. Nos demais Estados-Membros, a regulamentação em matéria de saúde e segurança no local de trabalho não se aplica aos trabalhadores independentes, excepto nos sectores em que haja necessidade de coordenação com trabalhadores por conta de outrem (p. ex. nos estaleiros, para os quais vigora já uma directiva específica <sup>(1)</sup>).

3.3. A Comissão escolheu o artigo 308.º para base jurídica da sua proposta de recomendação, dando como argumento o facto de o artigo 137.º do Tratado ver a directiva unicamente como instrumento jurídico de acção no domínio tratado. O CESE aduziria a este argumento o facto de o artigo 137.º mencionar explicitamente a «melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores», excluindo, portanto, os trabalhadores independentes das medidas enunciadas.

3.4. A Comissão parte do princípio de que os trabalhadores independentes devem ter o mesmo direito de proteger a sua saúde que os trabalhadores assalariados. O CESE louva este postulado, mas gostaria de chamar a atenção para uma diferença fundamental entre trabalhadores independentes e trabalhadores assalariados: um trabalhador por conta de outrem encontra-se integrado na estrutura de trabalho de uma empresa e não tem autonomia para determinar o tipo de actividade que exerce.

3.5. A Comissão não menciona nesta recomendação os «pseudo-independentes», ou seja, trabalhadores por conta própria que só formalmente beneficiam deste estatuto, mas que deviam ser considerados trabalhadores por conta de

outrem dependentes e subordinados a uma empresa. No seu parecer de 1999, o Comité Consultivo solicitou à Comissão que esclarecesse em declaração adequada que os «pseudo-independentes» já estão a coberto da directiva-quadro. A Comissão voltou a clarificar este ponto, mas só oralmente. O CESE recomenda que a Comissão, no futuro próximo, o passe a fazer por escrito. Deveria, por outro lado, esforçar-se por precisar a definição de «pseudo-independentes», para se poder combater os abusos mais eficazmente.

3.6. Nos termos do quarto considerando, trabalhadores independentes são aqueles que exercem a sua actividade profissional fora de uma relação de trabalho com um empregador ou, numa acepção mais ampla, fora de qualquer subordinação a um terceiro (p. ex. profissionais liberais, empresários individuais, agricultores). Um trabalhador independente tem autonomia para decidir que compromissos assume e que trabalhadores tem ao seu serviço, a forma como tenciona cumpri-los e que medidas de precaução adopta, por exemplo, os riscos que está disposto a correr. A sua liberdade de decisão é, por isso, muito maior do que a de um trabalhador por conta de outrem.

3.7. Para poder avaliar se certas actividades implicam certo risco, é imprescindível que os trabalhadores independentes tenham acesso a informação adequada. Haveria que encorajá-los a fazerem para si próprios uma avaliação dos riscos inerentes à sua profissão.

### 4. Observações na especialidade

4.1. O Comité não tem problema em defender que a Comissão apresentou um instrumento não vinculativo. Apoiar, também, a abordagem da Comissão de conferir direitos aos independentes, impondo-lhes alguns deveres relativamente à sua própria saúde e segurança. Em primeiro lugar, os independentes devem, se necessário, ser protegidos deles próprios; em segundo lugar, os independentes têm de ser desencorajados de tentar obter vantagem competitiva relativamente aos que observam o previsto pelos instrumentos de política de saúde e segurança. O Comité verifica que, por agora, os independentes estão abrangidos por legislação sobre segurança e saúde apenas quando possam colocar em risco trabalhadores que empreguem. Este princípio foi já acolhido na directiva relativa aos estaleiros e na directiva relativa a andaimes.

4.2. O CESE realça igualmente que a Directiva-Quadro 89/391, transposta pelos Estados-Membros para a sua legislação nacional, estabelece os direitos e as obrigações dos trabalhadores e das entidades patronais. Quem é que, no caso de um trabalhador independente, deve proceder à avaliação dos riscos no seu local de trabalho? Quem será responsável pela informação e o aconselhamento? Esta divisão muito clara da Directiva-Quadro passaria a ser impossível com a inclusão dos trabalhadores independentes.

(1) Directiva 92/57/CEE do Conselho de 24 de Junho de 1992, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis.

4.3. Seria conveniente que a recomendação do Conselho não se circunscrevesse a medidas legislativas, mas previsse também medidas para sensibilizar o trabalhador independente para a segurança e a saúde no local de trabalho. Por exemplo, campanhas nacionais de informação sobre a prevenção dos riscos e a vigilância apropriada da saúde, consoante os sectores profissionais. Poder-se-ia ponderar ainda a possibilidade de integrar a saúde e a segurança no trabalho nas Orientações para o Emprego e desenvolver indicadores para o efeito (taxas de sinistralidade dos independentes, etc.).

4.4. O CESE saúda e apoia as recomendações quando preconizam o acesso dos trabalhadores independentes a serviços e organismos capazes de lhes fornecerem informações relevantes. Aprova do mesmo modo as recomendações de acções de formação contínua e de que a informação e formação não devem sobrecarregar financeiramente os trabalhadores independentes, dissuadindo-os a participar. O CESE vai ainda mais longe e insiste que, graças à informação e às medidas de formação, sejam reduzidas ao mínimo as despesas a arcar pelos trabalhadores independentes.

4.5. Na recomendação referente à vigilância adequada da saúde dos trabalhadores independentes, o CESE reputa essencial que estes não sejam, por este motivo, onerados com

custos administrativos suplementares. Seria ainda conveniente persuadi-los da utilidade de se submeterem aos exames da inspecção de saúde.

4.6. Quanto à recomendação sobre o controlo e a vigilância adequados da aplicação da regulamentação respectiva, o CESE assinala que, também neste caso, as medidas legislativas não devem ser consideradas como único instrumento para regular as condições de trabalho dos trabalhadores independentes. O aditamento de «eventuais» a medidas legislativas pertinentes poderia satisfazer esta aspiração.

4.7. O CESE saúda a décima recomendação da Comissão segundo a qual os Estados-Membros devem informá-la sobre a eficácia das medidas que foram adoptadas em consequência desta recomendação. Considera que tem todo o sentido os Estados-Membros fazerem constar também dos seus relatórios de progressos as disposições da sua legislação nacional ao nível da protecção dos trabalhadores, que podem tornar-se especialmente problemáticas com a inclusão dos trabalhadores independentes. Nestes relatórios deveria ainda mencionar-se as eventuais distorções da concorrência. Seria oportuno que os relatórios nacionais fossem coligidos pela Comissão num relatório de síntese e debatidos no Comité Consultivo para a Segurança, a Higiene e Protecção da Saúde no Local de Trabalho.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

1. O texto seguinte, cuja manutenção foi solicitada por pelo menos um quarto dos votantes, foi rejeitada na sequência de alteração aprovada pela Assembleia Plenária.

**Ponto 4.1**

«O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter avançado com um instrumento não vinculativo, mas deplora que não vinque suficientemente a diferença entre trabalhadores por conta própria e trabalhadores por conta de outrem, já que recomenda aos Estados-Membros que não só assegurem direitos aos trabalhadores independentes mas lhes imponham também a obrigação de protegerem a sua saúde e segurança. O CESE entende que a inclusão dos trabalhadores independentes na legislação em matéria de saúde e segurança no local de trabalho apenas tem razão de ser nos casos em que os trabalhadores por conta própria incumbam, enquanto entidades patronais, os seus trabalhadores de executar tarefas que representem algum risco para a sua saúde e segurança <sup>(1)</sup>. Este princípio encontra-se já abrangido pela directiva “Estaleiros” <sup>(2)</sup> e pela directiva “Equipamentos de trabalho” <sup>(3)</sup>.»

*Resultado da votação*

Votos a favor: 62, votos contra: 47, abstenções: 9.

**2. Alteração rejeitada****Ponto 4.5**

Passa a ter a seguinte redacção:

«O Comité solicita à Comissão que averigue as possibilidades de um acompanhamento eficaz, tendo em conta o referido no ponto 4.1 supra.»

*Justificação*

Ver alteração 1 ao ponto 4.1.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 55, votos contra: 56, abstenções: 7.

---

<sup>(1)</sup> Nos termos da Directiva-Quadro 89/391, a entidade patronal dos trabalhadores ao seu serviço deverá verificar se estes correm algum risco.

<sup>(2)</sup> Directiva 92/57/CEE do Conselho de 24 de Junho de 1992, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis.

<sup>(3)</sup> Directiva 2001/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, que altera a Directiva 89/655/CEE do Conselho relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho.

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Projecto de regulamento da Comissão relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego»<sup>(1)</sup>**

(2002/C 241/27)

Em 30 de Abril de 2002, a Comissão decidiu, nos termos dos artigos 149.º e 150.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Projecto de regulamento da Comissão relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego».

O Comité Económico e Social decidiu nomear G. Zöhrer relator-geral para elaborar o parecer.

Na 392.<sup>a</sup> reunião plenária (sessão de 18 de Julho de 2002) o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 120 votos a favor e 2 abstenções.

## 1. Conteúdo da proposta da Comissão

1.1. O projecto de regulamento sobre os auxílios ao emprego irá substituir as orientações comunitárias referentes aos auxílios estatais nesta matéria. Este projecto propõe a isenção de determinados tipos de auxílios admitidos ao abrigo dessas orientações, nomeadamente os auxílios à criação de novos postos de trabalho e os auxílios que incentivam os empregadores a contratar trabalhadores de categorias desfavorecidas, como por exemplo, o desempregado de longa duração ou o trabalhador com deficiência. As condições de isenção foram explicitadas em comparação com as actuais orientações e estão na mesma linha que as condições já existentes, em que o auxílio é concedido para a criação de emprego em novos projectos de investimento. O projecto de regulamento isenta também os auxílios que visam colmatar os custos constantes do emprego de pessoal com deficiências.

1.2. Muitas das medidas de mercado de trabalho tomadas pelos Estados-Membros para promover a criação de emprego ou contratar trabalhadores com deficiência não são sequer definidas como auxílio estatal. As medidas gerais, em particular, como por exemplo a redução da tributação sobre o trabalho e os custos sociais, que se aplica automaticamente a todas as empresas num Estado-Membro que empreguem, por exemplo, desempregados de longa duração, não constituem auxílios estatais. O projecto de regulamento aplicar-se-á apenas às medidas que recaem no âmbito da definição de auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, porque estas medidas beneficiam determinadas empresas em detrimento de outras.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité dá um acolhimento de princípio favorável à proposta da Comissão, a qual contribui para a concretização dos objectivos comunitários em termos de política de emprego, uma vez que clarifica os princípios jurídicos que permitem a concessão de auxílios estatais ao emprego sem notificação prévia à Comissão. Esta proposta vai também ajudar a simplificar os procedimentos administrativos.

2.2. A promoção do emprego ocupa, com razão, uma posição de cada vez maior relevo no âmbito das políticas económicas e sociais da UE. Tal como a Comissão afirma na exposição de motivos, justifica-se que os Estados-Membros apliquem medidas que prevejam incentivos para as empresas aumentarem os seus níveis de emprego, sobretudo de trabalhadores de categorias desfavorecidas.

2.3. No sexto considerando, a Comissão afirma que as medidas de carácter geral que não falseiem a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, não constituem auxílios estatais. Na prática, é de recear que surjam problemas na delimitação entre os auxílios na acepção do presente regulamento e as referidas medidas de carácter geral. Numa perspectiva de segurança jurídica, seria desejável uma definição clara.

O Comité sugere, pois, à Comissão que publique, em nota explicativa, uma descrição das medidas gerais. O Comité recomenda aos Estados-Membros que, em caso de dúvidas, se dirijam aos serviços da Comissão, a fim de obterem os necessários esclarecimentos.

2.4. As controvérsias suscitadas pela aplicação do regulamento sobre os auxílios à formação e, em especial, no atinente aos fundos de formação sectoriais criados pelos parceiros sociais em determinados países, vem demonstrar de forma inequívoca a importância da segurança jurídica.

2.5. O Comité chama a atenção para dois domínios que, na sua opinião, não são suficientemente contemplados na proposta da Comissão.

2.5.1. Segundo o Comité, a proposta de regulamento deveria aplicar-se também aos auxílios estatais concedidos a projectos de «emprego protegido». Estes projectos têm, regra geral, preocupações essencialmente sociais, previstas pela legislação nacional, não devendo, portanto, a sua actividade ser confundida com a de uma empresa comercial. O regulamento deveria ter em conta estas necessidades, abrangendo estes auxílios e fornecendo uma definição de «emprego protegido».

<sup>(1)</sup> JO C 88 de 12.4.2002, p. 2.

2.5.2. Estudos nesta matéria comprovam que são precisamente as empresas do domínio social (como por exemplo, cooperativas, associações e uniões, etc.) que podem dar um contributo activo para a criação de novos postos de trabalho. O papel particular das empresas do domínio social já foi por diversas vezes reconhecido pelas instituições comunitárias. Recordam-se aqui apenas alguns dos exemplos mais recentes, como o Livro Verde sobre a responsabilidade social das empresas ou o documento de consulta da Comissão Europeia sobre as cooperativas na Europa das empresas.

2.5.3. Para fazer justiça ao papel especial destas empresas, o Comité propõe que se aplique o montante de auxílio mais elevado possível para as mesmas.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1. Artigo 2.º — Definições

##### 3.1.1. Pequenas e médias empresas

3.1.1.1. O Anexo I, em que consta a definição de PME, refere-se à Recomendação da Comissão de 3 de Abril de 1996 relativa à definição de pequenas e médias empresas. Há que assegurar que uma eventual alteração a esta recomendação durante o período de vigência do presente regulamento também seja tida em consideração e que o anexo possa ser adaptado sem que seja necessário iniciar um novo processo legislativo.

3.1.1.2. O Comité subscreve as disposições mais favoráveis para as PME. Todavia, não pode aceitar que as grandes empresas, nas zonas não assistidas, sejam excluídas das disposições relativas à criação de empregos com a justificação de que as grandes empresas «não registam dificuldades especiais» (considerando 21). Tal como as pequenas empresas, as grandes empresas podem debater-se com dificuldades especiais que justifiquem que possam beneficiar de auxílios à criação de emprego.

##### 3.1.2. Jovens

3.1.2.1. Na proposta da Comissão entende-se por jovem qualquer pessoa com menos de 25 anos de idade que não tenha obtido o seu primeiro emprego fixo e remunerado. O Comité chama a atenção para o facto de haver jovens em alguns Estados-Membros que, no âmbito de uma formação profissional dual, já tiveram um contrato de trabalho, apesar de especial, mas que, após a formação, não é renovado, não encontrando estes jovens emprego. Os jovens nesta situação devem igualmente ser incluídos nesta definição.

##### 3.1.3. Trabalhador mais velho

3.1.3.1. Os limites de idade propostos afiguram-se ao Comité demasiado inflexíveis, uma vez que, por um lado, estão em vigor diferentes limites nos Estados-Membros (muitas vezes diferenciados por sexos) e, por outro, a situação nos diversos sectores e regiões pode ser diferente. O Comité propõe, portanto, que se opte por uma definição que permita uma prática mais flexível nos Estados-Membros, desde que existam regulamentações nacionais gerais válidas neste sentido.

##### 3.1.4. Mulheres

3.1.4.1. O período médio para o cálculo da taxa de desemprego de, pelo menos, dois anos afigura-se demasiado longo. Se se pretende contrariar atempadamente este problema, um período de referência de um ano deveria ser suficiente. Por outro lado, há que ter em conta que uma taxa de desemprego acima da média nas mulheres não tem necessariamente de estar relacionada com uma taxa geral de desemprego acima da média comunitária. O Comité propõe, por conseguinte, a seguinte definição:

3.1.4.2. Qualquer mulher de uma área geográfica (NUTS II) em que a taxa média do desemprego feminino tenha ultrapassado (150 %) da taxa média de desemprego na área em causa durante pelo menos um ano civil.

##### 3.1.5. Trabalhador com deficiência

3.1.5.1. A definição escolhida pela Comissão é demasiado restritiva. Mais, ao acrescentar a expressão «... mas que lhe permita entrar no mercado do trabalho», a Comissão exclui qualquer ajuda aos estabelecimentos que empreguem trabalhadores no âmbito do emprego protegido, uma vez que esta expressão só se refere ao mercado de trabalho regular. O Comité propõe, por conseguinte, a seguinte formulação:

— qualquer pessoa considerada pela legislação nacional como deficiente.

#### 3.2. Artigo 4.º — Auxílios à criação de novos empregos

3.2.1. Em princípio, a proposta da Comissão permitindo diferentes intensidades de auxílios estatais não só nas regiões que, nos termos do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 87.º, são elegíveis para auxílios com finalidade regional, mas também nas regiões que não preenchem esta exigência, pode ser aplicada.

3.2.2. Para o cálculo do montante do auxílio, a Comissão optou pelo mesmo processo utilizado para o apoio regional. Estes cálculos são dificilmente compreensíveis para leigos e levam na prática a cada vez mais dificuldades, uma vez que se trata de uma mistura entre valores brutos e líquidos. O Comité propõe, portanto, que esta questão seja objecto de debate geral e que se tente chegar a um método mais simples para o próximo período de programação.

3.2.3. Por outro lado, o Comité não compreende a razão da diferença de tratamento entre o sector siderúrgico e os outros sectores de actividade. Quando se criam novos postos de trabalho e se concedem auxílios para tal, isto deve ser independente do sector em que o emprego é criado. Só podem constituir excepções os sectores que já no artigo 1.º foram excluídos da definição do âmbito de aplicação.

### 3.3. *Empresas do domínio social*

3.3.1. As empresas do domínio social (cooperativas, associações e uniões, etc.) têm com frequência um papel especial na criação de novos postos de trabalho. Normalmente não são afectadas pela situação económica vivida numa região em áreas de actividade em que não existem sectores de actividade tradicional ou que se encontram em crise.

3.3.2. O domínio social promove também a coesão e a integração sociais. A actividade das cooperativas e das associações permite integrar profissional e socialmente pessoas e grupos, que estão ameaçados de exclusão devido a circunstâncias pessoais difíceis.

3.3.3. Por fim, as empresas do domínio social têm, por vezes, um papel decisivo nos municípios que, devido a mutações industriais e sociais, estão em crise ou são afectados pelo êxodo rural. Neste contexto, estas empresas constituem centros dinâmicos para o desenvolvimento local e regional sustentável.

3.3.4. Por esta razão, o Comité propõe que se defina no artigo 4.º referente às empresas e organizações do domínio social um limite máximo geral de 20 % para o montante dos auxílios.

### 3.4. *Artigo 6.º — Custos adicionais de emprego de trabalhadores com deficiência*

3.4.1. Os auxílios ao emprego de pessoas com deficiência definidos no artigo 6.º do projecto de regulamento referem-se apenas ao emprego de pessoas no âmbito do mercado de trabalho normal, ou seja, em empresas cujo objectivo é o lucro.

3.4.2. Estes auxílios não se referem ao emprego de pessoas com deficiência no âmbito dos projectos de «emprego protegido». Estas empresas podem até ser estabelecimentos de actividade económica, mas desempenham uma missão social considerável e não são orientadas pelo lucro.

3.4.3. Para que a função social destes projectos seja tida em conta de forma adequada, o Comité propõe que os auxílios à criação e à manutenção destes estabelecimentos (incluindo os custos administrativos e os custos com os transportes) sejam globalmente isentos da obrigação de notificação.

### 3.5. *Artigo 11.º — Transparência e controlo*

3.5.1. O Comité defende que a obrigação dos Estados-Membros de documentarem os auxílios concedidos não deverá levar a um aumento das funções administrativas das empresas, conduzindo assim a maiores encargos burocráticos e financeiros.

### 3.6. *Artigo 12.º — Entrada em vigor e período de vigência*

3.6.1. O período de vigência proposto pela Comissão até 31.12.2006 está em conformidade com o período de programação dos fundos estruturais. Tendo em vista a sua continuidade, a Comissão deveria rever atempadamente o regulamento, por forma a que assim que cesse o prazo de vigência um novo regulamento possa entrar em vigor.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

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 altera a Decisão n.º 1254/96/CE que estabelece um conjunto de orientações relativo às redes transeuropeias de energia»**

(COM(2001) 775 final — 2001/0311 (COD)) <sup>(1)</sup>

(2002/C 241/28)

Em 21 de Março de 2002, 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.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos. Graf von Schwerin foi designado relator-geral ao abrigo dos artigos 20.º e 50.º do Regimento.

O Comité, na 392.ª reunião plenária, sessão de 18 de Julho de 2002, adoptou por 77 votos a favor e 2 contra o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O pacote de medidas no domínio das infra-estruturas apresentado pela Comissão Europeia responde ao apelo do Conselho Europeu de Estocolmo, de 23 e 24 de Março de 2001, que concluiu: «A criação de um mercado interno de serviços que funcione com eficácia é uma das principais prioridades europeias. (...) Além disso, tal deverá inscrever-se num enquadramento que permita o desenvolvimento efectivo de mercados transfronteiriços apoiados em infra-estruturas adequadas.»

1.2. Na base desta nova iniciativa está o descontentamento face aos resultados dos actuais esforços de liberalização e abertura de mercados no sector da energia. Além disso, o mercado interno da energia da UE é prejudicado por inúmeros obstáculos e atitudes discriminatórias. A Comissão afirma que a atribuição de capacidade de infra-estrutura de electricidade e de gás bem como os métodos de tarifação variam consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro, gerando, muitas vezes, discriminações e obstáculos à livre concorrência.

1.3. Para além da grande diversidade de interesses (proteccionistas) nacionais, esta situação é também determinada pelas modalidades variáveis de aplicação das directivas respeitantes

ao mercado interno nos Estados-Membros, domínio em que, em princípio, se deve estabelecer a distinção entre redes de electricidade e de gás. Por outro lado, a Comissão constata pura e simplesmente a falta da infra-estrutura necessária para os intercâmbios transfronteiras de energia. A realização do mercado interno da energia é actualmente entravada por uma série de estrangulamentos e pela ausência ou insuficiência de capacidades de interconexão.

## 2. Conteúdo da proposta da Comissão

2.1. Para vencer estes obstáculos a Comissão propõe na sua comunicação um plano de acção em que estão previstas 13 medidas concretas <sup>(2)</sup> destinadas a atingir os seguintes objectivos:

- melhor utilização das infra-estruturas existentes, sobretudo mediante regras transparentes para a gestão do congestionamento e para a tarifação;
- garantia de um ambiente regulamentar estável e favorável aos investimentos nas infra-estruturas;
- reorientação do apoio financeiro comunitário para projectos prioritários;
- sensibilização política geral e mobilização a todos os níveis no que respeita às infra-estruturas energéticas; assunção de responsabilidades políticas aos níveis comunitário e nacional;
- segurança do aprovisionamento de gás na Europa.

2.2. Com base neste plano de acção a Comissão propõe como pedra angular deste pacote de medidas em matéria de infra-estruturas energéticas a revisão das orientações relativas às RTE no sector da energia, começando pela introdução ou redefinição de novas prioridades, nomeadamente,

<sup>(1)</sup> O documento COM(2001) 775 contém também a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «A infra-estrutura europeia da energia», bem como o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a implementação das orientações respeitantes às redes transeuropeias de energia durante o período de 1996 a 2001, os quais são igualmente objecto do parecer do CES.

<sup>(2)</sup> A lista pormenorizada das medidas pode ser consultada nos pontos 3.1-3.6 da Comunicação.

- importância para a realização do mercado interno (completar as ligações em falta e dar resposta aos problemas de congestionamento),
- inclusão de fontes renováveis de energia,
- interoperabilidade das redes eléctricas da Comunidade com as dos países candidatos à adesão,
- desenvolvimento das infra-estruturas de transporte de gás, bem como
- ligação das regiões periféricas.

2.3. A par destes princípios, as orientações revistas destacam uma categoria de projectos que assume especial importância para a realização do mercado interno da energia e/ou a segurança do aprovisionamento, isto é, os projectos prioritários de interesse europeu. Sete destes projectos prioritários de interesse europeu têm a ver com problemas transfronteiriços de estrangulamentos e de falta de capacidade no sector da electricidade e cinco dizem respeito ao sector do gás (ver Anexo I da proposta). A fim de apoiar eficazmente estes projectos, a Comissão já propôs, ao abrigo do Regulamento sobre as RTE, que a taxa máxima da ajuda financeira às RTE seja aumentada de 10 % para 20 %<sup>(1)</sup>. Outras propostas de modificação das orientações respeitantes às RTE incluem uma definição mais vasta de projectos de interesse comum (10 projectos em vez dos actuais 90) e inserção de definições mais pormenorizadas nas suas especificações.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O sector da energia tem vindo, nos últimos anos, a adquirir uma importância cada vez mais fundamental para todas as economias nacionais. As economias europeias, em particular, caracterizam-se por uma dependência crescente de fornecedores externos. Na União Europeia, o aumento do consumo de energia varia, crescendo, por vezes, ao mesmo ritmo que o crescimento económico. A produção de energia endógena é insuficiente para cobrir estas necessidades energéticas<sup>(2)</sup>. O verdadeiro problema é, por conseguinte, a insuficiência de fontes de energia endógena disponíveis. Poder-se-á pensar em soluções, que tenham em vista

- a garantia do aprovisionamento a longo prazo
- uma utilização eficiente e cautelosa
- a preservação ambiental

(1) Ver documento da Comissão COM(2002) 134 final.

(2) Para efeitos de uma análise mais precisa, deve consultar-se o Livro Verde da Comissão «Para uma Estratégia Europeia de Segurança do Aprovisionamento Energético» COM(2000) 769 final e o parecer do CESE na matéria — CES 705/2001.

- a redução dos riscos
- custos economicamente aceitáveis em termos absolutos e relativos (competitividade).

3.2. A energia é actualmente um factor central para a competitividade e o desenvolvimento económico da Europa. A política energética da UE tem, por conseguinte, como objectivo principal assegurar o aprovisionamento energético para todos os consumidores a um preço acessível, preservando simultaneamente o ambiente e promovendo uma concorrência leal no mercado europeu da energia.

3.3. A criação do mercado interno da energia é uma preocupação prioritária da política energética comunitária. A Europa deve dispor de um mercado da energia, tanto quanto possível, eficaz, seguro e competitivo. Foram adoptadas medidas destinadas a garantir a transparência dos preços ao consumidor e a facilitar o trânsito do gás e da electricidade entre as grandes redes da Comunidade, seguidas, em 1996 e 1998, pelas directivas que estabelecem regras comuns para o mercado interno da electricidade e do gás com o objectivo de assegurar a sua livre circulação no interior da Comunidade. A liberalização dos mercados da electricidade e do gás, mais ou menos rapidamente abertos em todos os Estados-Membros, em primeiro lugar, para os grandes consumidores, bem como os atrasos registados em alguns Estados-Membros no que toca a criação da autoridade reguladora levaram a um grau variável de liberalização efectiva na UE e, conseqüentemente, a uma concorrência ainda insuficiente.

3.4. Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, que reclamou a aceleração da realização do mercado interno do gás e da electricidade, a Comissão apresentou, em Março de 2002, uma proposta para a liberalização acelerada e completa dos mercados da energia, que prevê, a partir de 1 de Janeiro de 2005, o aprovisionamento em gás e electricidade de todos os clientes pelo fornecedor da sua escolha. Trata-se de uma comunicação sobre a realização do mercado interno, da proposta de directiva que altera as directivas relativas às regras comuns para os mercados internos da electricidade e do gás natural, bem como da proposta de regulamento relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiras de electricidade. A proposta da Comissão estabelece melhores condições para uma concorrência efectiva e leal e a criação de um mercado interno que oferece garantias aos cidadãos, protege o ambiente e assegura um fornecimento de energia mais seguro e a preços acessíveis.

3.5. Na Cimeira Europeia de Barcelona, em Março último, os Estados-Membros chegaram a acordo sobre uma abertura completa do mercado do gás e da electricidade a partir de 2004, devendo, por conseguinte, a decisão sobre os restantes domínios ser tomada ainda antes da Cimeira da Primavera de 2003. O Parlamento Europeu apoiou estas datas quando da primeira leitura das propostas de directiva, em 13 de Março último.

3.6. A proposta de decisão visa alterar alguns artigos das orientações que se aplicam actualmente às redes transeuropeias de energia e que têm por objectivo promover a interconexão, a interoperabilidade e um maior desenvolvimento das redes transeuropeias de energia.

3.7. No atinente à electricidade, os custos com as linhas e, eventualmente, com a rede são bastante elevados e, actualmente, mesmo muito mais importantes do que os custos de produção propriamente ditos da energia eléctrica nas centrais; além disso, a distância desempenha um papel significativo, e há perdas nas linhas em função da distância. Por isso, a par da questão das redes, há que considerar também a da cobertura do território com centrais eléctricas. Para além do mais, é evidente que deverão ser tidas em conta também todas as actuais reflexões sobre soluções ecológicas.

3.8. A proposta de alteração das orientações desloca, nomeadamente, as prioridades no que respeita aos projectos de interesse comum. O acento é manifestamente colocado nos projectos considerados úteis na óptica de um determinado funcionamento do mercado interno da energia, desejável de um ponto de vista da política regulamentar. Esta abordagem deve ser completada por uma contribuição mais activa da Comunidade para o financiamento dos projectos de interesse comum.

3.9. Através das suas propostas a Comissão assume, em parte, também uma competência regulamentar, o que, em princípio, não pode, no entanto, desembocar numa redistribuição das tarefas definidas entre a Comunidade e os Estados-Membros. Do ponto de vista do Comité, também não se justifica criar as bases para grandes subvenções a projectos de infra-estruturas, que poderiam ter como consequência distorções de concorrência entre as várias empresas, bem como redistribuições consideráveis entre os consumidores em alguns Estados-Membros.

3.10. As propostas de modificação justificam-se pelo facto de terem surgido novas prioridades nas redes transeuropeias devido à abertura dos mercados e às novas condições de concorrência no mercado interno da energia. Os considerandos dão a impressão de que as novas regras da concorrência que regem o mercado interno revelaram um défice substancial nas infra-estruturas de transporte <sup>(1)</sup>. Não é o caso do gás natural, cuja rede de distribuição cobre toda a Europa. O gás natural está disponível na maior parte das regiões da Europa e, se for técnica e economicamente oportuno, deverá estender-se às regiões periféricas e ultra-periféricas da UE mediante, eventualmente, contribuição também do Fundo de Coesão.

3.11. Far-se-iam sentir, em todo o caso, défices em infra-estruturas se a política em matéria de distribuição tivesse

como objectivo dar a cada consumidor possibilidades de arbitragem praticamente ilimitadas entre diferentes fontes de gás. Tal pressuporia que, em qualquer local da Europa, o gás de uma qualquer fonte podia ser substituído por gás de qualquer outra fonte.

3.12. Daí resultaria uma necessidade considerável em infra-estruturas, que, no entanto, não seriam utilizadas na prática nem seriam indispensáveis para o fornecimento. Porém, até à data, não foi realizado qualquer gasoduto apenas por razões de arbitragem; pelo contrário, na base de cada um deles estão sempre projectos concretos de abastecimento. Uma tal abordagem, associada a subvenções a projectos de interesse comum deste tipo, daria lugar a enormes distorções de concorrência entre as empresas do sector do gás e a efeitos redistributivos entre os Estados-Membros.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O Comité é, de um modo geral, favorável às modificações propostas da Decisão n.º 1254/96/CE que estabelece um conjunto de orientações relativo às redes transeuropeias de energia e congratula-se por a Comunidade pretender definir as prioridades não com base em considerações de curto prazo, mas sim tendo em conta a necessidade de assegurar um desenvolvimento sustentável.

4.2. Considera, no entanto, que as modificações propostas suscitam os seguintes comentários.

4.2.1. Na exposição de motivos, a Comissão solicita que os projectos prioritários sejam alvo de uma mobilização especial nomeadamente por parte dos Estados-Membros. Daí não se deverá deduzir, tendo em conta os «eixos prioritários para as redes eléctricas e de gás natural» referidos no documento, que a proposta estabelece, no fim de contas, um quadro de acção concreto impondo aos Estados-Membros obrigações relativamente à realização de projectos específicos. A única obrigação que cabe aos Estados-Membros é promover adequadamente as medidas previstas nas orientações respeitantes às RTE e contribuir para a sua realização.

4.2.2. A noção de segurança do aprovisionamento é referida várias vezes na exposição de motivos. Importa clarificar que se trata apenas, nos termos do artigo 154.º do Tratado UE, da segurança do aprovisionamento técnico nas infra-estruturas de energia. No contexto das prioridades políticas, não seriam aceitáveis abordagens regulamentares mais vastas sobre a segurança do aprovisionamento, sector que recai no âmbito das competências das políticas energéticas nacionais, nomeadamente porque o Tratado UE não contém um capítulo sobre energia.

(1) Convém chamar a atenção para o facto de as linhas de transporte servirem, sobretudo, para garantir a segurança do fornecimento e não, por razões tanto ecológicas, como económicas, o transporte contínuo.

4.2.2.1. A Comissão propõe um limiar de 10 % para a capacidade de interconexão transfronteiras. Este valor é, no entender do Comité, arbitrário e não reflecte a grande diversidade de situações nos Estados-Membros relativamente à capacidade de produção e reservas.

4.2.2.2. As análises da Comissão sobre a situação nas fronteiras acentuam repetidamente a responsabilidade dos contratos a longo prazo pela actual falta de capacidade; esta constatação contradiz as considerações sobre a rentabilidade dos investimentos e da segurança do aprovisionamento. O desejo de limitar estas preocupações legítimas às fronteiras prejudicará forçosamente o desenvolvimento das interconexões.

4.2.2.3. A Comissão menciona justificadamente os problemas ecológicos que se levantam ao desenvolvimento das redes transeuropeias. Este dilema tem tendência a piorar ainda mais, pelo que a Comunidade e os Estados-Membros deverão contribuir para que os cidadãos aceitem melhor estes esforços. O Comité salienta que as actuações que sobrevalorizam as soluções energéticas descentralizadas e muito dispersas, envolvendo predominantemente energias não renováveis, incitam a opinião pública a lutar contra soluções concentradas, que implicam importantes intervenções em matéria de infra-estruturas de transporte.

4.2.3. Na nova alínea a) do artigo 4.º, a Comissão atribui-se um papel activo no desenvolvimento das infra-estruturas da energia, ao passo que, até agora, se havia limitado a fixar as condições-quadro para o efeito. O objectivo é desenvolver as infra-estruturas para o transporte da energia de modo a apoiarem o funcionamento do mercado interno da energia e a coesão económica e social, eliminarem, em particular, os problemas com que se debatem as interfaces nacionais e outros estrangulamentos e serem capazes de responder às novas necessidades decorrentes da liberalização das redes. O Comité entende dever chamar a atenção, antes de mais, para o facto de no sector do gás, ao contrário do que acontece com a electricidade, não se colocarem problemas específicos às interfaces das diferentes redes. Por outro lado, parece haver dúvidas na proposta quanto à possibilidade de a coordenação dos investimentos em infra-estruturas através dos mecanismos

de mercado, até agora bem sucedida, funcionar também num contexto liberalizado. Em vez disso, a fim de resolver os problemas alegadamente associados à liberalização, a Comunidade parece dar preferência a uma abordagem de planificação centralizada.

4.2.4. No atinente à alínea b) «Ligação da produção de energias renováveis», o Comité entende ser útil e necessário clarificar os critérios, pois, em princípio, é oportuna a aplicação de recursos das RTE ou outras medidas adequadas, tendo em conta a vontade política de aumentar as fontes de energia renováveis.

4.2.5. Quanto aos projectos prioritários de interesse europeu para as redes de electricidade e de gás, referidos no Anexo I, o Comité congratula-se por estes projectos interessantes serem objecto de debate. É também fundamental que seja expressamente salientada no âmbito desta iniciativa a importância de condições-quadro estáveis e claras. O Comité chama, no entanto, a atenção para o perigo de um controlo estatal dos investimentos e de uma planificação centralizada que decorre do facto de estes projectos classificados deverem ser financiados em proporções não negligenciáveis com dinheiros públicos da UE.

## 5. Conclusões

Em resumo, o Comité congratula-se com a proposta que estabelece um conjunto de orientações respeitantes às redes transeuropeias no sector da energia e apoia-a no essencial sob reserva das observações na generalidade e na especialidade formuladas no presente parecer.

A tarefa dos Estados-Membros e da Comunidade consiste em assegurar um quadro regulamentar estável, que permita a construção de linhas economicamente justificada e, por conseguinte, ofereça incentivos aos investimentos. Os Estados-Membros e a Comunidade podem e devem criar um clima propício aos investimentos. Neste contexto, para decidirem investir, as empresas necessitam de um quadro regulamentar fiável que corresponda ao ordenamento económico do mercado em que operam.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

A seguinte proposta de alteração, que recolheu pelo menos um quarto dos votos expressos, foi rejeitada:

**Ponto 3.7**

Acrescentar um novo ponto 3.7 com a seguinte redacção:

«A progressiva liberalização e abertura do mercado da electricidade e a crescente extensão do comércio de electricidade levaram a uma exploração diferente e, por vezes, muito intensa das redes de transporte. A título de exemplo, as ultrapassadas ligações Norte – Sul existentes têm constituído estrangulamentos permanentes e são utilizadas até aos limites da sua capacidade técnica de transporte. O CESE acolhe, por conseguinte, favoravelmente a iniciativa da Comissão de promover a expansão das capacidades das redes transfronteiras no sector da electricidade. Em alguns Estados-Membros, para a consecução deste objectivo é, sem dúvida, também necessário desenvolver suficientes capacidades nacionais.»

*Justificação*

As novas orientações revestem-se de grande importância, sobretudo, para o sector da electricidade, o que o parecer deverá exprimir claramente.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 17, votos contra: 35, abstenções: 7.

---

## Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia»

(2002/C 241/29)

Em 12 de Julho de 2001, decidiu o Comité Económico e Social, ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia».

O Subcomité para a Estratégia de Coesão Económica e Social da União Europeia e Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 14 de Junho de 2002, foi relator C. Christie.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 84 votos a favor, nenhum voto contra e 6 abstenções.

### 1. Contextualização dos Fundos Estruturais

1.1. Desde 1988, as intervenções estruturais da UE têm sido orientadas por quatro princípios: concentração de esforços, programação da assistência económica, adicionalidade por parte dos Estados-Membros e parceria na concepção e aplicação das medidas de assistência económica regional. Os relatórios sucessivos da Comissão — o mais recente dos quais é o Segundo Relatório sobre a Coesão — demonstram que as medidas aplicadas através das intervenções estruturais têm realizado progressos constantes na redução das disparidades económicas e sociais entre as regiões da UE. Não surpreende que os progressos alcançados na via da convergência tenham sido mais significativos nas regiões elegíveis para ajuda ao abrigo do Objectivo n.º 1 dos regulamentos dos Fundos Estruturais. Se bem que o rendimento per capita das regiões mais prósperas da UE continue a ser consideravelmente superior ao registado nas regiões mais pobres, os dados revelam efectivamente que o rendimento per capita das regiões mais desfavorecidas da UE tem vindo a aproximar-se da média comunitária desde 1988.

1.2. O impacto das reformas de 1988 tem sido considerável, particularmente no que toca às regiões menos favorecidas da UE, nas quais se registaram progressos significativos em termos de coesão económica.

1.2.1. No que concerne à coesão económica, avaliada com base nas disparidades regionais em matéria de rendimento per capita, os fundos estruturais alcançaram consideráveis progressos na realização dos seus objectivos. Os dados apresentados pela Comissão no seu Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social revelam que o rendimento per capita nos três Estados-Membros menos prósperos da UE (Grécia, Portugal e Espanha) aumentou de 68 % da média da UE, em 1988, para 79 %, em 1999. Contudo, mesmo que a convergência económica prossiga a este ritmo, a Comissão estima que serão necessários mais 20 a 30 anos para eliminar a disparidade de rendimento per capita existente entre estes países e a média actual da UE, dado tratar-se de um processo de longo prazo.

1.2.2. A coesão social, avaliada com base nas alterações ocorridas a nível do desemprego regional, mostrou ser um

problema de mais difícil resolução. Apesar do elevado nível de criação de emprego que se tem verificado na União desde meados dos anos 90, tendo a taxa de desemprego diminuído de mais de 11 % para cerca de 8 %, as disparidades regionais em matéria de desemprego acentuaram-se nos anos 90 na sequência da redução dos elevados níveis de crescimento do emprego registados nos últimos anos da década de 80. Como salientado no Segundo Relatório sobre a Coesão, o desemprego nas regiões com taxas mais baixas situou-se em torno dos 3 % em 1999 (percentagem semelhante à dos primeiros anos da década de 70) e dos 23 % nas regiões com taxas mais altas (percentagem muito mais elevada do que a registada nos primeiros anos da década de 70). O primeiro relatório intercalar sobre a coesão económica e social indica que, enquanto a taxa de emprego nas regiões mais prósperas com 10 % da população da UE foi, em média, de 77,2 % em 2000, essa taxa foi de apenas 46 % nas regiões em piores posições e também com 10 % da população.

1.2.2.1. Um aspecto positivo foi o ligeiro decréscimo do número de pessoas inseridas na categoria dos desempregados de longa duração (pessoas desempregadas há mais de um ano), que desceu de 49 % para 46 % do total de desempregados entre 1997 e 1999. Todavia, e à semelhança do que se verifica noutros aspectos do desemprego, o desemprego de longa duração é muito variável na UE, oscilando entre mais de 60 % no Sul de Itália, algumas regiões da Grécia e Bélgica e menos de 20 % em algumas regiões da Áustria, Reino Unido e Finlândia. O nível de desemprego de longa duração é particularmente difícil de reduzir, mesmo durante períodos de crescimento económico relativamente forte.

1.2.2.2. O desemprego dos jovens é outra característica dos mercados de trabalho da UE. Em Espanha, na Finlândia e em Itália, o desemprego dos jovens foi superior a 30 % em 1999, enquanto que, em algumas regiões de Itália e de Espanha, excedeu 50 %.

1.2.2.3. Embora o desemprego feminino tenha caído desde o início da década de noventa, representando menos de 10 % em 2000, continua a existir uma grande diferença entre os sexos em muitos Estados-Membros e regiões. É claro que este problema particular deverá agravar-se com o alargamento, continuando os aumentos de emprego feminino a constituir um potencial considerável de crescimento para a EU no seu todo.

1.3. A evolução dos mercados de trabalho da UE é reveladora dos desafios que a União terá ainda de vencer se quiser atingir os objectivos definidos na Cimeira de Lisboa há dois anos. Na ocasião, a UE estabeleceu o objectivo de aumentar a taxa de emprego para 70 % até 2010 (63,8 % em 2000) e o número de mulheres empregadas para 60 %. Estas metas foram, desde então, reafirmadas pelos chefes de Estado e de governo nas cimeiras de Nice e de Barcelona.

1.3.1. As políticas de coesão económica e social da UE são indiscutivelmente fulcrais para a realização dos objectivos de emprego definidos em Lisboa. As políticas estruturais da UE são um mecanismo fundamental para desenvolver o potencial de crescimento económico das regiões com atraso de desenvolvimento e em declínio industrial, aumentando assim as possibilidades de criação de emprego nessas regiões.

1.4. Em relação ao curto prazo, subsistem algumas preocupações quanto à continuação do progresso na via de uma maior coesão económica e social.

1.4.1. Em primeiro lugar, a manutenção de uma elevada taxa de criação de emprego depende da continuação de um crescimento económico relativamente forte nas economias da UE. A recessão económica nos EUA, acompanhada das repercussões económicas dos ataques terroristas de 11 de Setembro e da continuação das incertezas nos mercados financeiros globais, afectaram negativamente as economias da UE, tendo sido revistas em baixa as estimativas de crescimento económico para o próximo ano. Os dados actuais apontam para um crescimento económico na UE de 1,7 % em 2001, quando a previsão inicial fora de 3 %.

1.4.2. Em segundo lugar, e mau grado o elevado nível de desemprego, têm-se feito sentir recentemente carências de mão-de-obra em muitas economias da UE, o que aponta para a emergência de um défice de competências que poderá ser mais eficazmente eliminado através de políticas viradas para o futuro, envolvendo todos os actores, empregadores e trabalhadores incluídos, e delineadas com o objectivo de adaptar as competências da força de trabalho às circunstâncias mutantes do desenvolvimento económico.

1.4.3. Em terceiro lugar, existem preocupações quanto à falta de flexibilidade dos mercados de trabalho da UE, argumentando-se que tal facto constitui um desincentivo a novos recrutamentos por parte das empresas, que receiam não poder reduzir facilmente o pessoal quando as condições económicas se alterarem.

1.4.4. Em quarto lugar, as disparidades regionais em matéria de desemprego poderão acentuar-se se a incidência dos choques económicos sectoriais for maior, o que é uma forte

probabilidade nas regiões muito dependentes das actividades agrícolas e pesqueiras. É provável que as novas reformas da Política Agrícola Comum provoquem mais perdas de postos de trabalho nas zonas rurais, o que não deixará de agravar as disparidades sociais entre tais regiões e a média da UE.

1.4.5. Todos os factores acima referidos põem em evidência a necessidade, que se mantém, de aplicar políticas enérgicas em matéria de fundos estruturais nas regiões desfavorecidas da UE.

1.5. Os progressos realizados na via de uma maior coesão económica e social ao nível da UE constituem o principal esforço da União para enfrentar o problema da pobreza. Ainda que o esforço desenvolvido pela UE através dos Fundos Estruturais seja apenas uma pequena parte do pacote de medidas de combate à pobreza (a maior parte das quais são medidas de âmbito nacional), o aspecto da promoção da actividade económica e da criação de emprego dos Fundos Estruturais é um elemento visível e eficaz do grande combate à pobreza na UE.

1.5.1. Entre os principais factores associados à persistência de baixos rendimentos contam-se o desemprego, níveis inferiores de educação e uma grande dependência económica no seio da família. Se bem que outros factores de natureza demográfica sejam também significativos e extravasem o âmbito da política da UE, espera-se que um crescimento económico continuado e níveis de emprego mais elevados possam reduzir a percentagem de pessoas com baixos rendimentos. É neste quadro que os Fundos Estruturais da UE poderão mais provavelmente dar um contributo eficaz para o combate à pobreza e à exclusão social.

1.6. Resulta claramente desta panorâmica do contexto e das realizações dos Fundos Estruturais que estes continuam a ser um aspecto primordial das políticas da UE destinadas a aumentar a taxa de crescimento económico, promover o emprego e combater a exclusão social nas regiões mais desfavorecidas da UE. É também evidente que muito há ainda a fazer no que respeita à coesão económica e social nas regiões da UE.

1.7. Mas a importância de alcançar um maior grau de coesão económica e social ressalta também, não só da análise dos ganhos que irão beneficiar a sociedade da UE no seu todo, como da reflexão sobre as consequências do não reforço da coesão. Nesse caso, isto é, se as políticas de coesão económica e social da UE abrandarem, desaparecerá uma condição essencial de desenvolvimento da coesão da nossa sociedade e é provável que o bem-estar material dos grupos marginalizados e excluídos da sociedade se deteriore, o que poderá muito bem comprometer o actual grau de solidariedade política na UE. Como o debate em curso sobre a «governança» deixa claro, a UE tem de demonstrar a sua importância para a satisfação das

necessidades fundamentais dos cidadãos. Toda e qualquer redução dos esforços da UE para atingir uma maior coesão económica e social irá necessariamente prejudicar a credibilidade da União enquanto sistema político e económico capaz de ir ao encontro das aspirações do cidadão comum.

## 2. Os grandes desafios que se colocam às políticas de coesão económica e social da UE

2.1. Um dos elementos-chave do debate que se avizinha sobre o futuro dos Fundos Estruturais será o fundamento para a manutenção ou reforço do papel da UE na aplicação de políticas de coesão económica e social. O Comité considera que a UE deveria manter o seu papel central na concepção e aplicação dos Fundos Estruturais, o que não só assegurará a consolidação e o desenvolvimento dos êxitos já alcançados pelas acções estruturais como será uma medida adequada no contexto dos desafios à coesão económica e social que provavelmente surgirão no futuro.

2.2. Alargamento — O próximo alargamento da UE trará para a União até dez novos países caracterizados geralmente por níveis de rendimento per capita baixos, problemas de desemprego e atraso económico (apesar de haver excepções notórias quer dentro dos países candidatos à adesão quer entre eles). Se é certo que a adesão à UE melhorará, por si só, as perspectivas económicas desses países e da UE a 15 (graças a melhores oportunidades de trocas comerciais e ao investimento directo estrangeiro), se não houver uma assistência económica positiva como a que é disponibilizada pelos Fundos Estruturais, é muito pouco provável que o processo de recuperação económica seja suficientemente rápido para satisfazer as legítimas aspirações dos cidadãos daqueles países. Acresce que os benefícios dos Fundos Estruturais ultrapassam o aspecto financeiro. Tem sido possível, com efeito, extrair lições fundamentais sobre o desenvolvimento económico desde a reforma de 1988. É essencial que a UE continue a supervisionar os esforços de desenvolvimento económico regional, de forma a assegurar a aplicação nos novos Estados-Membros de técnicas que constituam boas práticas.

2.3. Globalização — Inevitavelmente, o fenómeno da globalização continuará a intensificar-se, o que terá provavelmente dois efeitos na UE no contexto das acções dos Fundos Estruturais. Em primeiro lugar, acabará por alterar a estrutura do emprego em todos os sectores produtivos da UE, dado que as empresas globais irão ajustando as suas estratégias de compra e venda à luz das novas oportunidades que decorrerão da liberalização progressiva do comércio internacional de bens e serviços. Em consequência disto, a UE poderá ver-se confrontada com desafios de ajustamento económico — os

desafios da coesão económica e social — cada vez maiores. Em segundo lugar, o investimento das empresas na UE poderá baixar devido à deslocalização das empresas nacionais e estrangeiras com o objectivo de explorarem oportunidades de investimento mais rentável. Com o aumento do investimento externo da UE e/ou a diminuição do investimento interno, o desafio ao emprego e ao crescimento económico na UE será maior.

2.3.1. Neste contexto, e dada a relativa debilidade dos Estados-Membros no que toca à elaboração de políticas capazes de corrigir os consequentes desequilíbrios económicos, será cada vez mais importante desenvolver um esforço de coesão conjunto e coordenado ao nível da UE.

2.3.2. O Comité salienta, em especial, a necessidade de medidas dos Fundos Estruturais que reduzam os desequilíbrios regionais de competitividade e de produtividade. Só assim todas as regiões da UE poderão tirar partido das oportunidades que venham a surgir à medida que a globalização avance, o que está de acordo com a estratégia de Lisboa e aponta para o desenvolvimento dos recursos humanos como elemento fulcral de uma estratégia económica e social futura.

2.4. Desequilíbrios núcleo-periferia — Se se considerar o alargamento e o processo de globalização em conjunto, corre-se o sério risco de que a consequência económica global seja o exacerbar da dinâmica núcleo-periferia em toda a UE. O Comité já debateu esta questão e verifica que a mesma foi explicitamente reconhecida pela Comissão no Segundo Relatório sobre a Coesão.

2.4.1. A expressão «dualismo económico» é frequentemente utilizada para descrever uma economia caracterizada por um núcleo próspero, com um elevado nível de emprego e uma economia dinâmica, rodeado de uma periferia de crescimento lento, com um elevado nível de desemprego e com atraso económico. Com efeito, descreve uma situação em que duas economias claramente diferentes (e potencialmente divergentes) coexistem num território económico unificado. O problema é que, nestes casos, é mais provável que as forças do mercado, entregues a si próprias, consolidem o processo conducente ao dualismo económico do que o invertam. O risco é que o dualismo económico mine o potencial produtivo de todo o território a mais longo prazo, na medida em que destrói o potencial produtivo e concorrencial da periferia. Pode também levar a uma divergência inaceitável na coesão económica e social.

2.4.2. Ainda que as empresas tenham vantagem em estar localizadas na área económica central, o objectivo das políticas de coesão económica e social é aumentar a relativa atractividade das regiões periféricas. A melhor maneira de atingir este objectivo não é impor restrições às decisões das empresas no que respeita à sua localização, mas sim continuar a desenvolver e a aplicar políticas que reforcem a competitividade das regiões periféricas, como sejam o investimento em capital humano, a modernização da infra-estrutura económica (sistemas de comunicação e de transporte) e a adopção de medidas capazes de melhorar o bem-estar geral da comunidade local (estruturas de investigação e de ensino, melhoria das condições ambientais, etc.).

2.4.3. Argumento convincente em defesa do aperfeiçoamento e desenvolvimento das políticas estruturais da UE é o de que, de outro modo, as vantagens económicas da globalização e do alargamento beneficiarão apenas um número reduzido de regiões centrais da UE. Simultaneamente, as diversas regiões periféricas (incluindo as muito desfavorecidas zonas de montanha e comunidades insulares) sairão prejudicadas, não necessariamente em termos absolutos, mas seguramente em termos relativos. Ainda que a dispersão espacial da actividade económica na UE não se tenha alterado significativamente nos últimos 20 a 30 anos, é quase certo que os efeitos combinados da União Monetária Europeia, do alargamento aos países da Europa Central e Oriental e da aceleração rápida da globalização levarão a uma maior concentração da actividade económica na próxima década. Há, pois, um argumento de peso a favor do desenvolvimento das acções estruturais ao nível da UE para vencer estes novos desafios, potencialmente dramáticos.

2.5. Estabilidade macroeconómica — O progresso na via da coesão económica e social será consideravelmente facilitado num contexto de estabilidade macroeconómica e crescimento económico sustentado. A realização da terceira fase da união económica e monetária levou a uma maior estabilidade política e económica na generalidade da UE e estimulou o papel da UE na economia global. Futuramente, porém, a única maneira de fazer progredir a indispensável política económica europeia será através de orientações gerais de política económica, da Comissão Europeia, mais eficazes e de procedimentos mais coordenados com decisões vinculativas. A combinação (mix) de políticas macroeconómicas comunitárias — aplicadas de modo que reflectam a diferença de estruturas dos Estados-Membros — tem, pois, de ser reforçada e complementada com uma política estrutural activa a todos os níveis. Na eventualidade de um choque assimétrico com diferentes impactos na UE, a estabilidade económica poderá ficar comprometida em alguns países para que se mantenha a estabilidade na maioria deles.

2.5.1. Até agora, a UE não desenvolveu qualquer instrumento de política económica explicitamente orientado para a estabilização dos níveis de emprego e/ou de rendimento ao nível de Estado-Membro ou de região. Dada a natureza de

«sistema único e válido para todos» da política monetária do *Euroland* e as restrições impostas pelo PEC às políticas de estabilização dos Estados-Membros (limitações à amplitude do défice orçamental), a pressão sobre as políticas estruturais da UE poderá aumentar a médio prazo. Tal como existem neste momento, estes fundos não estão aptos a responder a perturbações súbitas nos níveis de emprego ou de rendimento dos Estados-Membros. Isto poderá levar os cidadãos da UE a interrogarem-se sobre o papel da União e a considerarem que ela contribui para a criação de perturbações económicas inesperadas ou não reage a tais situações.

2.5.2. As conclusões da Cimeira de Lisboa e o método aberto de coordenação de políticas são muito louváveis. Porém, a UE poderá acabar por ter de ponderar um maior empenhamento nas acções estruturais (e possivelmente de as ampliar, de modo a que integrem uma função de estabilização) com a finalidade de prestar o apoio apropriado aos Estados-Membros ou regiões com problemas económicos que, de outro modo, não seja possível enfrentar adequadamente.

2.6. Modelo social europeu — O modelo social europeu e a economia social de mercado continuam a ser elementos centrais do sistema económico e social da União Europeia. Ao prever a participação de todos os intervenientes no processo de decisão económico e social, tal sistema serve para promover os princípios de solidariedade e de inclusão social junto dos cidadãos da UE. O modelo social europeu é decisivamente o principal quadro de combate à pobreza e à exclusão social nos Estados-Membros da UE. Todas e quaisquer medidas destinadas a alterar radicalmente o sistema em questão correm o risco de prejudicar a coesão e sobrecarregar ainda mais as acções estruturais da UE.

2.6.1. Simultaneamente, importa que as disposições do modelo social europeu continuem a apoiar o funcionamento dos mercados de trabalho da UE através do encorajamento da cultura empresarial necessária para impulsionar o processo de crescimento económico. O emprego e, portanto, o investimento do sector público e privado continuam a ser a principal arma na luta contra a exclusão social e a pobreza, especialmente em relação aos grupos sociais que, tradicionalmente, têm dificuldade em encontrar emprego (particularmente as mulheres, os jovens, os desempregados de longa duração e outros grupos marginalizados ou desfavorecidos da sociedade). As políticas de mercado de trabalho da UE deveriam continuar a desenvolver-se de modo coerente com uma economia dinâmica baseada no mercado e capaz de vencer os desafios de uma concorrência internacional reforçada.

2.6.2. Assim, importa que as reformas do modo de funcionamento dos mercados de trabalho da UE prossigam quando necessário e sempre que proporcionem níveis de emprego mais elevados e contribuam para a realização do objectivo de coesão económica e social. Isto permitirá, em última análise, que as acções estruturais da UE se concentrem inteiramente

nas regiões mais carenciadas de apoio. Este ponto de vista é coerente com as decisões da Cimeira de Lisboa, na qual os Chefes de Estado e de Governo se comprometeram a modernizar o modelo social europeu.

2.7. União Monetária — Conquanto a União Monetária traga vantagens económicas consideráveis à UE, mantém-se o risco de que as regiões sujeitas a choques económicos adversos encontrem dificuldades em fazer frente ao correspondente aumento do desemprego local. Simultaneamente, os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento podem limitar o alcance da ajuda directa dos Estados-Membros às regiões afectadas pelos aludidos choques económicos. Neste contexto, os fundos estruturais poderão ter um papel mais importante a desempenhar no futuro.

### 3. O futuro das políticas de coesão económica e social

3.1. É claro que a economia e a sociedade da UE estão confrontadas com diversos desafios e que o debate sobre o futuro dos Fundos Estruturais após 2006 tem de ser enquadrado em conformidade. Como contributo para a formulação da nossa resposta a estes desafios, é útil começar por analisar cinco questões subjacentes que terão de ser tratadas no próximo debate sobre as políticas a adoptar (que é também um debate político), a saber:

3.1.1. Estão os cidadãos europeus preparados para prosseguir, após 2006, os esforços efectuados desde as reformas políticas e financeiras de 1988 para atingir um maior grau de coesão económica e social em toda a União?

3.1.2. Estão dispostos a continuar a adoptar, após 2006, a abordagem de base que tem prevalecido desde 1988 no que se refere à coesão económica e social (uma abordagem baseada nos quatro princípios de concentração, programação, parceria e adicionalidade)?

3.1.3. Como poderemos integrar os ensinamentos do passado na formulação e aplicação das futuras políticas de coesão, ou seja, como poderemos adoptar uma abordagem de boas práticas?

3.1.4. Qual o papel a desempenhar pela Comissão nas futuras políticas de coesão? Deveremos manter a situação actual em que a Comissão é responsável pela formulação e aplicação das políticas conjuntamente com os Estados-Membros, ou deverão estes assumir um papel de maior relevo neste processo?

3.1.5. Qual o papel a atribuir aos parceiros económicos e sociais nos novos dispositivos de formulação e aplicação das políticas de coesão?

3.2. O futuro da coesão — A coesão económica e social é uma obrigação da União Europeia imposta pelo Tratado que não deve ser comprometida por considerações de curto prazo. Há muito que o Comité defende que tal imposição implica que os Estados-Membros se disponham a financiar o orçamento da UE na medida necessária para atingir este objectivo, o que poderá exigir a revisão do montante máximo de despesas a título dos fundos estruturais em percentagem da despesa total, que foi definido na Cimeira de Berlim. Além disso, os objectivos de emprego definidos na Cimeira de Lisboa são coerentes com as acções dos fundos estruturais da UE e podem ser promovidos através delas, em particular as medidas especificamente destinadas a melhorar a competitividade económica das regiões atrasadas e em declínio industrial.

3.2.1. As regiões com baixos níveis de rendimento per capita carecem de transferências fiscais significativas para que haja níveis de consumo privado e público similares nos e entre os Estados-Membros. Se quisermos evitar uma dependência duradoura, há que assegurar que as regiões mais pobres dispõem das condições necessárias ao seu desenvolvimento económico e que a respectiva população tem acesso a serviços públicos com a mesma qualidade dos que são prestados nas outras regiões.

3.2.2. Isto implica que as acções estruturais da UE após 2006 sejam adequadamente financiadas, direccionadas e geridas, para que tenham êxito. O actual montante máximo do total global de fundos estruturais que pode ser atribuído a um Estado-Membro (4 % do PIB nacional) poderá ter de ser revisto à luz das necessidades de desenvolvimento económico regional nos países candidatos à adesão. Ao mesmo tempo, é obviamente essencial que estes países tenham capacidade para absorver a ajuda dos fundos estruturais em programas de desenvolvimento económico que dêem um contributo positivo para o desenvolvimento económico regional e não afectem negativamente as condições dos mercados locais de emprego e/ou de capitais.

3.3. Os quatro princípios da coesão económica e social — Com base nos elementos apresentados pela Comissão, tanto no Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social como no Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, o Comité é do parecer que os quatro princípios básicos dos fundos estruturais devem ser mantidos e desenvolvidos no período de financiamento pós-2006.

3.3.1. Destes quatro princípios, o princípio da concentração poderá vir a ser o mais controverso. Face aos desafios colocados pelo alargamento, parece estar a surgir um consenso, que o CESE subscreve, quanto à necessidade de manter o Objectivo 1 dos fundos estruturais após 2006, e não apenas para os países candidatos à adesão. Todavia, o limiar de 75 % do PIB per capita para elegibilidade a título do Objectivo 1 poderá ter de ser revisto em alta, por forma a assegurar que as regiões actualmente elegíveis para ajuda, e que dela continuarão a necessitar após 2006, não deixem de o ser em virtude do efeito estatístico do alargamento, que baixará a média do PIB per capita na UE, fazendo com que alguns dos actuais beneficiários ultrapassem o limiar de elegibilidade.

3.3.1.1. Na análise a efectuar, importa prestar especial atenção às necessidades específicas das regiões insulares, de montanha, pouco povoadas e ultraperiféricas da UE.

3.3.2. Também o futuro do Objectivo 2 terá de ser analisado. A partir das reformas da Agenda 2000, o Objectivo 2 passou a incluir não apenas as zonas industriais em declínio, mas também as zonas urbanas, as zonas rurais e as zonas dependentes das pescas. O CESE considera que o tipo de ajuda concedida ao abrigo do Objectivo 2 deve manter-se, conquanto o nível de apoio (por exemplo, o grau de apoio dos fundos estruturais e a definição de projectos elegíveis) possa ter de ser revisto.

3.3.2.1. A manutenção do apoio ao abrigo do Objectivo 2 justifica-se não só face aos problemas de desenvolvimento económico que as regiões elegíveis para apoio continuarão provavelmente a enfrentar, mas também por se reconhecer que os fundos estruturais da UE constituem um instrumento fundamental para manter o apoio nacional em matéria de política regional e obter financiamento privado no âmbito do esforço de desenvolvimento económico regional. Acresce que as políticas da UE são um mecanismo importante para que os Estados-Membros possam integrar abordagens de «boas práticas» de desenvolvimento económico regional nas suas próprias políticas. Nestes dois aspectos, as políticas estruturais da UE proporcionam um valor acrescentado significativo às regiões do Objectivo 2.

3.3.3. É também essencial que o empenhamento da UE no desenvolvimento dos recursos humanos através das medidas horizontais no âmbito do Objectivo 3 dos Fundos Estruturais continue a ser uma prioridade. É mediante estas medidas que a UE poderá aumentar a taxa de emprego e de crescimento económico a longo prazo e atingir os objectivos definidos na Cimeira de Lisboa.

3.4. Técnicas de desenvolvimento económico regional que constituem boas práticas — Como se subentende do que

precede, as políticas estruturais da UE e os correspondentes regulamentos permitem a difusão de políticas de desenvolvimento económico regional baseadas em boas práticas em toda a União. Se bem que não haja uma abordagem única que possa ser bem sucedida em todos os Estados-Membros devido às diferentes condições e potencialidades económicas locais, a Comissão dispõe de diversos dados sobre as abordagens que melhor funcionam e as que são menos eficazes. É de interesse mútuo que a Comissão utilize essa informação na elaboração dos regulamentos dos fundos estruturais pós-2006 e a tenha em conta na formulação das medidas administrativas que os acompanham.

3.4.1. Exemplo disto são os ensinamentos extraídos do desenvolvimento económico dos novos *Länder* alemães e a importância de tal experiência para os países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão.

3.5. Papel da Comissão — Em que medida deverá mudar o papel dos governos dos Estados-Membros — tanto nacionais como subnacionais — na elaboração e execução dos programas dos Fundos Estruturais? O Comité mantém a convicção de que a supervisão dos Fundos Estruturais ao nível da UE foi importante para o êxito que os fundos alcançaram até ao momento, particularmente nas regiões do Objectivo 1. Como afirmado supra, a Comissão pode não apenas exercer responsabilidade em matéria de atribuição de verbas comuns como tem um papel crucial a desempenhar para assegurar que os programas de desenvolvimento regional são coerentes com os objectivos dos fundos e que todos os beneficiários utilizam técnicas que constituem boas práticas.

3.5.1. É indispensável uma política regional proactiva de capital físico e humano, no quadro dos fundos estruturais, para a recuperação das regiões mais pobres. Para tanto, é necessária uma avaliação continuada da eficiência e das repercussões a longo prazo que não se centre essencialmente nos ganhos de emprego a curto prazo. A Comissão é a instituição mais apropriada para levar a cabo esta tarefa e para garantir um grau adequado de coordenação entre as políticas estruturais e as outras políticas comunitárias.

3.6. Subsidiariedade — Concomitantemente, é claramente necessária uma subsidiariedade plena e eficaz na concepção e gestão dos programas dos Fundos Estruturais. Tal implica, contudo, a participação plena e activa dos governos subnacionais e dos parceiros económicos e sociais, e não — ou, pelo menos, não apenas — o reforço do papel das autoridades nacionais. O Comité não vê qualquer mérito em propostas que efectivamente devolvam o controlo dos Fundos Estruturais aos governos dos Estados-Membros, como era o caso antes de 1988.

3.6.1. Com efeito, a regulamentação dos Fundos Estruturais deve continuar a traduzir as prioridades comuns da UE na concepção e na execução das acções estruturais. Pode ser que um maior grau de condicionalidade (como no caso da actual reserva ligada ao desempenho) à utilização dos fundos seja apropriada no futuro. Por exemplo, a Comissão poderia dar mais ênfase aos resultados (por exemplo, taxas de rendibilidade em termos de emprego e de crescimento) que deles se esperam. Numa situação em que se exigirá mais de recursos limitados, é vital maximizar os resultados da aplicação dos fundos.

3.7. Modulação da ajuda — O Comité solicita à Comissão que pondere uma maior modulação das taxas de intervenção dos Fundos Estruturais, particularmente no que concerne às regiões do Objectivo 1. Dado que poderá não ser possível financiar na totalidade as necessidades acrescidas de fundos estruturais numa União alargada, poderá ser necessário um maior envolvimento do sector privado (e, portanto, do financiamento do sector privado) nas acções de desenvolvimento regional. Uma forma de o fazer é incentivar, no quadro dos regulamentos dos fundos estruturais pós-2006, um maior recurso às parcerias sector público/sector privado sempre que tal seja possível e contribua para a realização dos objectivos das políticas da UE. É provável que esta medida seja mais apropriada, por exemplo, para as actuais regiões do Objectivo 2 e menos ajustada para as regiões do Objectivo 1 dos países candidatos à adesão.

3.8. Papel das políticas nacionais — As acções dos Fundos Estruturais serão mais eficazes se forem acompanhadas da reforma das políticas e práticas nacionais que se mostrem incapazes de explorar o crescimento económico regional ou anulem as suas possibilidades. As políticas nacionais desempenham um papel mais importante, e não é realista esperar que as acções da UE contrabalançam o impacto de políticas nacionais que acentuam as disparidades económicas e sociais regionais.

3.8.1. No quadro da política macroeconómica da União Monetária Europeia, os Estados-Membros mantêm o controlo sobre as políticas orçamentais nacionais, se bem que sujeito às condições estabelecidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Há o risco, no caso de uma oscilação de descida cíclica ou de um choque assimétrico, de que este ou aquele Estado-Membro não possa continuar a cumprir as directrizes do PEC.

3.8.1.1. Nesses períodos, as despesas sociais do Estado aumentam e as receitas fiscais diminuem, o que pode levar ao aumento do défice do sector público para um nível próximo ou superior ao limite máximo de 3 % do PIB imposto pelo PEC. Nesse caso, o Estado tem de reduzir a despesa pública e/ou aumentar os níveis de tributação, o que vai acentuar o abrandamento económico, aumentando a pressão sobre a

coesão económica e social. Importa, pois, que as políticas orçamentais dos Estados-Membros sejam, de uma maneira geral, equilibradas ou excedentárias, de forma a assegurar uma flexibilidade fiscal suficiente para permitir a aplicação de políticas anti-cíclicas num período de abrandamento económico. De outro modo, o objectivo de coesão económica e social será bastante mais difícil de atingir.

3.8.2. O desenvolvimento dos recursos educativos nacionais em geral é fulcral para o esforço de coesão na UE. Na ausência de um ensino e de uma formação adequados, os resultados das acções estruturais da UE ficarão provavelmente aquém das suas potencialidades. O Comité considera que se deveria dedicar mais atenção ao desenvolvimento das políticas educativas e de formação nacionais e ao desenvolvimento dos recursos humanos em geral aquando da elaboração dos planos de desenvolvimento económico regional e à sua integração nas acções financiadas pelos Fundos Estruturais, de forma a maximizar os benefícios da política regional da UE. Isto é particularmente importante em relação às regiões do Objectivo 1, nas quais se verifica uma tendência para o subinvestimento em recursos educativos.

3.8.2.1. O Comité insta a que se dê mais atenção ao ensino e à formação nas regiões elegíveis. Se se quiser explorar o potencial de desenvolvimento económico das diversas regiões, é essencial que haja um envolvimento suficiente dos sectores público e privado no ensino e na formação, que são, em larga medida, ministrados por empresas e outros agentes não estatais.

3.8.3. As conclusões do Conselho Europeu de Lisboa lançaram a ideia de um novo método «aberto» de coordenação de políticas entre Estados-Membros, com o objectivo de assegurar uma abordagem coerente entre Estados-Membros em relação aos objectivos estratégicos da União. O Comité considera que as políticas de desenvolvimento económico são uma área em que é possível aplicar o método «aberto», o que não só incentivará a difusão de políticas de desenvolvimento económico baseadas em boas práticas como contribuirá para a aplicação de estratégias coerentes de desenvolvimento económico, tanto nas regiões dos Objectivos 1 e 2 como entre elas. Alargar o método «aberto» às políticas regionais é, além disso, inteiramente compatível com o princípio da subsidiariedade, mas não é método que se deva utilizar para substituir as autorizações financeiras da UE para os Fundos Estruturais.

3.9. Alargamento — O alargamento alterará radicalmente o contexto em que se desenvolvem as acções de coesão da UE. Se considerarmos que o alargamento só vai abranger os países candidatos da Europa Central e Oriental, o território da UE aumentará em mais de um terço e a sua população em 36 %, mas apenas se acrescentará cerca de 5 % à prosperidade da UE. Assim sendo, após 2004, a UE terá mais Estados-Membros,

que podem ir até 10, com um rendimento per capita inferior a metade da actual média da UE. Basicamente, isto colocará novos problemas de coesão à UE e resultará numa enorme pressão para que os recursos consagrados às políticas de coesão da UE sejam consideravelmente aumentados.

3.9.1. Uma das questões fundamentais ainda por resolver é porventura a capacidade dos países candidatos à adesão para administrarem eficazmente os Fundos Estruturais, como exigido pelos respectivos regulamentos. Assim, é essencial que a Comissão disponibilize recursos destinados a ajudar esses países a prepararem os procedimentos e as disposições administrativas necessários antes do alargamento.

3.10. Questões atinentes à transição — Os desafios colocados pelo alargamento não são apenas de natureza financeira. É provável que algumas das regiões que actualmente beneficiam de apoio dos Fundos Estruturais deixem de ser elegíveis para ajuda, o que não só suscita problemas de ordem política como pode acarretar dificuldades económicas consideráveis para as regiões ainda subdesenvolvidas e incapazes de criar um nível de emprego sustentável suficientemente elevado.

3.10.1. O Comité já teve ocasião de defender o ponto de vista de que seria errado excluir automaticamente da elegibilidade para ajuda as regiões do Objectivo 1 que não cumpram o critério de crescimento económico auto-sustentado e não ofereçam um nível suficiente de oportunidades de emprego, mas que, apesar disso, exibam um rendimento per capita superior a 75 % da média da UE.

3.10.1.1. Nesse caso, a Comissão deveria introduzir mecanismos apropriados de cessação gradual da ajuda ou estabelecer um limite para elegibilidade superior a 75 %, de forma a ir ao encontro das necessidades legítimas das regiões subdesenvolvidas de toda a UE. O limiar de 75 % foi fixado em 1988 por ser adequado à situação económica da União na altura, mas não se justifica mantê-lo face à amplitude da mudança que decorrerá do alargamento previsto. É essencial que a resolução deste problema seja debatida em devido tempo. Há muitas questões importantes em jogo neste âmbito, importando que a Comissão e os Estados-Membros procurem chegar ao consenso que melhor satisfaça as necessidades das regiões do Objectivo 1.

#### 4. Debate sobre o futuro das políticas de coesão

4.1. Ressalta claramente do relatório que as políticas de coesão económica e social enfrentarão desafios importantes nos próximos anos. Porém, é vital que não haja uma redução geral — financeira ou de outra natureza — dos esforços da UE com vista à promoção da coesão, dado que esta continua a ser uma obrigação fundamental nos termos dos Tratados da UE. É também claro que os Fundos Estruturais são o elemento central

dos esforços da UE para reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões e entre os cidadãos da União. Assim, o Comité entende que o debate sobre as futuras políticas de coesão da UE deve ter início desde já. Seria certamente inadequado comprimir o debate num calendário apertado, já que, nessas condições, o seu resultado seria muito provavelmente dominado por considerações de ordem financeira e não de ordem económica e social.

4.2. Para poder deliberar com conhecimento de causa, o Comité realizou, em 29 de Abril de 2002, uma série de audições, tendo algumas organizações fundamentado os seus pontos de vista sobre as acções futuras da UE no domínio da coesão económica e social.

4.2.1. As observações aduzidas pelas organizações representadas nas audições corresponderam, de uma maneira geral, aos pontos de vista do Comité expressos no presente parecer. Neste último capítulo, passam-se em revista as diversas questões abordadas.

4.3. É claramente consensual que o apoio às regiões do Objectivo 1 dos Fundos Estruturais deve manter-se após 2006. Reconhece-se que esta medida representa um desafio financeiro para os Estados-Membros, mas é geralmente aceite que importa vencer esse desafio. As necessidades dos países candidatos à adesão em termos de coesão económica e social são consideráveis, e um número significativo de regiões da actual UE-15 continuará a carecer de ajuda após 2006. De outro modo, os benefícios até agora obtidos através da utilização do apoio concedido ao abrigo dos Fundos Estruturais poderão ser postos em causa.

4.3.1. É, pois, essencial que as regiões da actual UE-15 elegíveis para apoio a título do Objectivo 1, cuja elegibilidade após 2006 fica comprometida tão-só pelo impacto estatístico do alargamento na média comunitária do PIB per capita, continuem a beneficiar de apoio, o que pode ser concretizado através do aumento do limite máximo de 75 % ou mediante a concessão de uma ajuda transitória satisfatória no médio prazo. Contudo, caso se opte por esta última solução, o período de transição deve estar associado a uma verdadeira melhoria da situação económica nas regiões elegíveis.

4.4. As consequências financeiras directas do alargamento em termos de coesão económica e social, associadas ao facto de as actuais regiões da UE-15 continuarem a necessitar de apoio a título do Objectivo 1, implica que o actual limite máximo de 0,45 % do PIB estabelecido para os Fundos Estruturais terá, muito provavelmente, de ser aumentado. O Comité apoia esta medida, que considera ser uma consequência inevitável do alargamento. Todo e qualquer novo limite máximo que venha a ser estabelecido deverá respeitar a obrigação, nos termos do Tratado, de atingir um maior grau de coesão económica e social.

4.5. Não surgiu ainda qualquer ponto de vista claro quanto ao apoio concedido a título do Objectivo 2 após 2006. Embora seja claro que o investimento financeiro global no Objectivo 1 terá de ser reforçado, não é opinião unânime que tal deva ser feito em detrimento do apoio a título do Objectivo 2.

4.5.1. Algumas organizações representadas no Comité salientaram a importância desta medida, especialmente em caso de choques económicos inesperados que desestabilizam determinados sectores económicos em regiões específicas e enquanto instrumento que facilita a diversificação económica nas regiões até agora dependentes de indústrias tradicionais em declínio. É previsível que tanto o alargamento como a tendência crescente para a globalização agravem este problema nos actuais Estados-Membros e nos países candidatos à adesão.

4.5.1.1. A Comissão deveria ponderar seriamente a criação de um mecanismo no orçamento da UE que seria utilizado para estabilizar o rendimento regional em caso de choque económico inesperado a que os Estados-Membros poderão não estar em condições de responder devido aos constrangimentos fiscais nacionais impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não seria necessariamente um mecanismo de grande envergadura, uma vez que só seria utilizado excepcionalmente e em condições estritas a estabelecer conjuntamente pela Comissão e pelo Conselho. Poder-se-ia classificá-lo como um mecanismo «de iniciativa própria» melhorado.

4.5.2. O Comité gostaria de chamar a atenção para duas questões fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário que continue a existir um mecanismo, no âmbito dos Fundos Estruturais, através do qual a UE possa responder a choques económicos inesperados que ameacem desestabilizar seriamente uma determinada região. Uma forma de o fazer seria proceder à extensão e consolidação do sistema de iniciativas comunitárias. Em segundo lugar, as regiões geograficamente desfavorecidas (por exemplo, as regiões periféricas, rurais, de montanha e marítimas), que têm necessidades muito específicas, deverão continuar a beneficiar de apoio no quadro dos Fundos Estruturais da UE.

4.5.3. Tal como acontece nas regiões do Objectivo 1, o desfavorecimento económico está estreitamente ligado ao desfavorecimento social, importando que os esforços ao nível da UE continuem a ser dirigidos para as regiões desfavorecidas em geral, e não apenas para a subcategoria dominante nesse grupo de regiões.

4.5.4. Contudo, poderá ser possível adoptar mecanismos alternativos para lidar com determinados aspectos dos problemas de coesão económica e social nas regiões do Objectivo 2. O Comité recomenda, em particular, que se estude a possibilidade de adoptar o «método aberto» de coordenação nesta área. Desse modo, os Estados-Membros definiriam objectivos

políticos específicos no que respeita às medidas de coesão económica e social (*benchmarks*), orientando a política económica nacional em conformidade, o que não só tem a vantagem de reduzir o ónus para o orçamento da UE como assegura que as decisões são tomadas ao nível mais apropriado no sistema de governação da UE.

4.5.4.1. A ser adoptado um método aberto neste domínio de política, é vital que se utilizem os ensinamentos extraídos desde as reformas de 1988, que resultaram da adopção generalizada de um método comunitário de apoio no âmbito da política estrutural, especialmente a parceria e a programação. É essencial que todo e qualquer reforço do papel dos Estados-Membros no contexto dos esforços da UE em matéria de coesão continue a respeitar os princípios subjacentes a tal política, que têm sido fundamentais para o seu êxito.

4.5.5. O Comité preconiza que se examine a adequação do «método aberto» para lidar com alguns dos problemas de desenvolvimento económico que afectam as actuais regiões do Objectivo 2. Todavia, toda e qualquer iniciativa nesse sentido deverá integrar as «melhores práticas» de lançamento, execução e acompanhamento.

4.6. As políticas de coesão económica e social, independentemente da forma que revistam, devem continuar a atribuir prioridade ao investimento em domínios de política necessários ao reforço do potencial de crescimento económico das regiões a longo prazo. Nas regiões menos favorecidas, as políticas públicas, através dos Fundos Estruturais, continuarão a desempenhar um papel fundamental em três domínios:

- investimento em infra-estrutura económica;
- investimento em programas de educação e formação;
- investimento em tecnologia e transferência de tecnologia.

4.7. O Comité recomenda que se proceda a uma análise mais vasta da *coesão económica e social*, agora que se aproxima o próximo período de acções de política estrutural. A partir das reformas de 1988, a coesão económica e social tem sido definida de acordo com critérios económicos estritos (níveis de rendimento per capita e dados relativos aos empregos). Embora estes dois indicadores tenham o mérito da fácil disponibilidade, da objectividade e da comparabilidade, nenhum deles reflecte aspectos cruciais de carências sociais a que se tem de dar resposta. O Comité louva o trabalho do Comité da Protecção Social de definição de indicadores apropriados para a inclusão social e salienta o facto de, além disso, a vertente territorial ser tida em conta por esses indicadores.

4.8. É amplamente consensual que as intervenções a título do Objectivo 2 são uma componente crucial de qualquer estratégia bem sucedida para atingir a coesão económica e social e que estas medidas deverão manter-se nas futuras reformas das políticas estruturais. Uma importante tarefa, no âmbito deste Objectivo, é desenvolver vias eficientes de integração no emprego para os grupos mais desfavorecidos da sociedade. Neste contexto, dever-se-á ter em conta o papel do

espírito empresarial na aplicação de medidas de formação e reciclagem. É geralmente aceite que as atitudes culturais e educacionais perante o espírito empresarial, ainda que se trate de algo difícil de avaliar, desempenham um papel importante na promoção do potencial de desenvolvimento económico ao nível regional. O Comité recomenda que estas considerações sejam tidas em conta no processo de revisão, tanto na UE como nos Estados-Membros.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta alterada de Decisão do Conselho relativa às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades na execução do programa-quadro 2002-2006 da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom)»**

(COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS))

(2002/C 241/30)

Em 28 de Maio de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 7.º do Tratado Euratom, em conjugação com o artigo 3.º, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em ... (relator-geral: H. Malosse).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O CESE critica o facto de a Comissão Europeia o ter consultado muito tarde sobre esta decisão, não obstante as suas competências exclusivas em matéria consultiva consagradas no Tratado *Euratom*. Com efeito, o CESE atribui uma grande importância a estas competências devido ao carácter muito sensível da energia nuclear para a sociedade, bem como à necessidade de uma informação e consulta adequadas.

1.2. A energia atómica suscita, efectivamente, uma problemática muito forte em termos de implicação dos cidadãos através da necessidade de explorar novas formas de energia não poluente e dos problemas de riscos graves e de tratamento dos resíduos que o nuclear suscita. O CESE deseja que se

manifeste claramente a preocupação de reforçar os modelos de avaliação do desempenho e da prevenção/segurança neste domínio através de mecanismos permanentes de informação, consulta e formação. Trata-se, por conseguinte, de estabelecer um processo de melhor governação, na mira de definir as melhores opções estratégicas e de responder às preocupações dos cidadãos no domínio da exploração da energia atómica e das suas consequências a longo prazo.

## 2. Regras de participação no 6.º programa-quadro de IDT (*Euratom*)

2.1. O CESE tomou posição em 21 de Fevereiro de 2002

sobre as regras de participação e de difusão para a execução do programa-quadro da Comunidade Europeia (1).

2.2. Neste parecer, o CESE elaborou propostas concretas que visam, nomeadamente, garantir a simplificação, bem como mais transparência e coerência relativamente aos objectivos da União Europeia. Por outro lado, em igualdade de condições, estas observações continuam a ser pertinentes e aplicam-se às regras relativas ao programa *Euratom*. O Comité pretende insistir, em particular, na necessidade de uma simplificação mais radical das formalidades de apresentação de dossiers. Sublinha ainda que convém esclarecer as modalidades de participação de entidades pequenas e médias (designadamente, empresas e universidades), na medida em que o laço solidário imposto aos participantes pode constituir um obstáculo de monta. Com efeito, no sector *Euratom*, uma parte importante das actividades de investigação também pode ser confiada a entidades pequenas e médias.

2.3. O CESE reitera igualmente as suas advertências a propósito da possibilidade que seria dada futuramente aos consórcios de abrirem concursos públicos por sua própria iniciativa para certos trabalhos ou a extensão de certas actividades. O Comité insiste para que «tal se processe de acordo com o quadro definido pela Comissão, tendo em vista garantir a transparência, igualdade de tratamento e coerência em relação aos objectivos do programa» (2).

2.4. O CESE sublinha a importância das disposições financeiras, inclusivamente em matéria de controlo, e propõe, por uma questão de clareza, que estas disposições sejam reunidas num capítulo específico da proposta de decisão.

2.5. Quanto às regras de participação relativas aos programas da Comunidade Europeia, as regras relativas aos programas *Euratom* distinguem-se essencialmente graças a três diferenças:

2.5.1. Uma abertura mais restritiva aos países terceiros (apenas são referidos os países candidatos associados).

2.5.2. A ausência de regras de difusão, que se justifica devido ao carácter muito sensível deste sector.

2.5.3. A existência de regras particulares no quadro do domínio temático prioritário «investigação no domínio da energia de fusão», que determinam a possibilidade de celebrar contratos de associação com Estados-Membros, Estados Associados ou entidades jurídicas estabelecidas nestes Estados.

### 3. Observações na especialidade

3.1. É evidente que as regras relativas à participação das empresas, dos centros de investigação e das universidades dos países terceiros devem ter em conta a dimensão de grande sensibilidade ligada à própria natureza da energia atómica com as suas componentes científica, industrial e política, devendo ser, por conseguinte, mais restritivas e controladas. É indispensável, todavia, rever estas regras num espírito de abertura e de apoio em relação a todos os actores em causa, dos quais se destacam em primeiro lugar os países candidatos que estão confrontados com as mesmas problemáticas de investigação no domínio da energia, da gestão dos resíduos e da protecção contra as radiações, bem como da prevenção/segurança nuclear. Com todas as precauções habituais, deve ser possível estabelecer relações de colaboração, por exemplo, com países que desenvolveram tecnologias avançadas (Canadá, Japão e EUA) ou com países confrontados com problemas semelhantes (por exemplo, a Rússia em relação com determinados países candidatos como a Bulgária e a Lituânia).

3.2. Não obstante a ausência de regras em matéria de difusão, pelas mesmas razões de precaução, o CESE sublinha o perigo igualmente grave a que ficaríamos sujeitos devido a uma insuficiente difusão da informação científica e técnica deste sector. Urge impor reservas, mas não convém fechar portas. O que equivale a definir um protocolo técnico muito preciso sobre os conteúdos e as modalidades de difusão que tenha em conta as exigências de prevenção/segurança e que preserve ao mesmo tempo a máxima transparência.

3.3. O CESE faz questão de sublinhar, designadamente, a pertinência de uma abordagem de prevenção/segurança que passe pela formação do pessoal e dos cidadãos. A energia atómica é considerada por todos, e de forma por vezes sincrética e indistinta, como uma energia de alto risco. Devem ser privilegiadas duas vias:

3.3.1. O reforço e o aperfeiçoamento de instrumentos e de processos para o desenvolvimento de modelos fiáveis e incontestáveis de avaliação da prevenção/segurança da energia atómica.

3.3.2. A formação e a informação dos cidadãos e do pessoal qualificado.

(1) Parecer do CESE sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades e às regras de difusão dos resultados da investigação para a execução do programa-quadro da Comunidade Europeia 2002-2006» (relator: H. Malosse — JO C 94 de 18.4.2002, p. 1).

(2) Parecer JO C 94 de 18.4.2002, p. 1, ponto 1.1.15.

3.4. Em matéria de conteúdo, o CESE elaborou, no seu parecer sobre os programas específicos, propostas capazes de conciliar os eixos da investigação com as preocupações dos cidadãos (nomeadamente, sobre a questão do tratamento dos

resíduos). Neste domínio, a investigação sobre a prevenção/segurança nuclear figura como um dos pontos prioritários do citado parecer.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

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 responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais»**

(COM(2002) 17 final — 2002/0021 (COD))

(2002/C 241/31)

Em 6 de Março de 2002, 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.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 21 de Junho de 2002 (relatora: M. C. Sánchez Miguel).

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social aprovou por 63 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Depois de um longo período entre a apresentação do Livro Verde <sup>(1)</sup> e do Livro Branco <sup>(2)</sup>, a Comissão publicou uma proposta de directiva sobre a responsabilidade ambiental, na qual se estabelece um quadro jurídico comunitário para a prevenção e a reparação dos danos ambientais. Além disso, esta proposta ambiciona lançar as acções previstas no Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente <sup>(3)</sup>, que tendem, designadamente, a tornar aplicável o princípio do «poluidor-pagador».

1.2. Nas últimas décadas, intensificaram-se os danos à biodiversidade, conforme foi salientado na proposta de Estraté-

gia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável <sup>(4)</sup>, na qual se assinala que esta deterioração pode constituir uma das mais graves ameaças para o futuro da natureza. A legislação <sup>(5)</sup> mais importante para a sua protecção não produziu o efeito desejado, o que se deve também à inexistência de disposições em matéria de responsabilidade pelos danos causados ao ambiente. Esta situação torna necessária uma regulamentação de âmbito comunitário que possibilite a prevenção e a reparação dos danos ambientais e obrigue os responsáveis a suportarem os custos da sua reparação.

1.3. Embora esta necessidade tenha sido reconhecida, é preciso destacar as dificuldades encontradas na elaboração da presente proposta, na medida em que foram tidos em conta os interesses divergentes que pretende regular: por um lado, os

(1) Livro Verde da Comissão de 1993 (COM(93) 47 final). Parecer CES 226/94 (JO C 133 de 15.5.1994).

(2) Livro Branco da Comissão de 2000 (COM(2000) 66 final). Parecer CES 803/2000 (JO C 268 de 19.9.2000).

(3) Parecer CES 711/2001 (JO C 221 de 7.8.2001).

(4) Proposta de estratégia comunitária para o desenvolvimento sustentável da Comissão Europeia, de 15.5.2001.

(5) Directiva 92/43/CEE do Conselho relativa à conservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992) e Directiva 79/409/CEE do Conselho relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103 de 25.4.1979).

interesses gerais de protecção do ambiente, por outro, os interesses particulares dos agentes económicos e também das administrações públicas; embora se reconheça que todos os interesses são legítimos, convém determinar, de uma vez por todas, a responsabilidade de cada um no respectivo âmbito de actuação e competência.

1.4. Não esqueçamos neste exame que, hoje em dia, existe uma multiplicidade de direitos nacionais de natureza muito diversa, que já são aplicáveis na maioria dos Estados-Membros. Esta situação pode ser um elemento de distorção no conteúdo final da legislação; por isso, é preciso defender uma harmonização ao nível comunitário, já que nem sempre se consegue uma legislação nacional que garanta a descontaminação das zonas afectadas, o que constitui um dos objectivos mais importantes da proposta. Existem outros factores «de facto», como, por exemplo, quando um dano possa afectar mais do que um espaço nacional; neste caso, será de aplicação mais do que uma legislação, podendo acontecer, inclusivamente, que não haja legislação aplicável.

1.5. Pode-se afirmar que a proposta tem o cuidado de ter em conta todos os interesses concorrentes, mediante um equilíbrio adequado entre todos eles e sempre com base nos objectivos ambientais fixados tanto no Sexto Programa de Acção, como nas demais normas comunitárias que compõem o acervo ambiental, bem como o contexto socioeconómico no qual se aplicam.

1.6. Antes de fazer qualquer comentário sobre a proposta, convém destacar a não inclusão nesta dos danos tradicionais (danos pessoais e danos materiais); com efeito, considera-se que estes já estão regulados pela acção de responsabilidade civil, de prática generalizada nos Estados-Membros.

1.7. Outra omissão que merece destaque é a não inclusão nesta proposta da responsabilidade dos OGM, que é importante tanto para a biodiversidade em geral como para a saúde dos consumidores; os motivos invocados são a existência da directiva sobre a responsabilidade pelos danos causados por produtos defeituosos (1), no entanto a sua aplicação apenas abrange os danos causados aos produtos não transformados, de forma que não parece ser o instrumento adequado para tal finalidade, tendo em conta o desenvolvimento do debate e a regulamentação sobre os OGM (2).

## 2. Conteúdo essencial da proposta

2.1. A base jurídica desta proposta é o artigo 175.º, n.º 1, do TCE, pois o seu objectivo é de carácter ambiental, ou seja, tem em vista a conservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente.

(1) Directiva 85/74/CEE, versão alterada 99/34/CE (JO L 141 de 4.6.1999).

(2) CES 358/2000 (JO C 125 de 27.5.2000) e CES 694/2002 adoptado em 30.5.2002.

2.2. A proposta estabelece o quadro jurídico para a prevenção e reparação dos danos ambientais, nas seguintes hipóteses:

- Por «danos ambientais» entendem-se tanto os danos à biodiversidade, como os danos às águas, que são objecto da directiva-quadro sobre a água (3), bem como os danos ligados à contaminação do solo. Em função do princípio do «poluidor-pagador», o operador que tiver causado o dano ambiental ou que enfrentar uma ameaça iminente de ocorrência de um tal dano é quem deve suportar os custos da sua reparação. No entanto, o artigo 9.º prevê uma série de excepções que eximem o operador de responsabilidades.
- Destas excepções, a proposta de directiva destaca os danos que resultam de emissões ou acontecimentos específicos, autorizados pelas disposições legislativas e regulamentares aplicáveis ou mediante licença ou danos causados por emissões ou actividades não consideradas prejudiciais na perspectiva dos conhecimentos técnico-científicos no momento em que se verificou a emissão ou em que se realizou a actividade.
- Dado que o património ambiental (biodiversidade e água) muitas vezes não está sujeito a direitos de propriedade, prevê-se permitir a entidades qualificadas, em conjunto com pessoas suficientemente interessadas, solicitarem que a autoridade competente tome as medidas adequadas.
- Os danos transfronteiriços são regulados mediante cooperação entre as autoridades nacionais dos países afectados, por forma a garantir que a reparação do dano seja efectuada em cooperação com o operador cuja actividade tenha causado o dano.
- Está previsto um sistema duplo para reparação dos danos; a reparação é financiada, por um lado, directamente pelo operador responsável; por outro lado, a autoridade competente encarrega um terceiro de efectuar a reparação, por forma a identificar os autores dos danos que deverão suportar os custos dos danos causados. Em todo o caso, podem ser combinados ambos os sistemas para que a reparação seja mais efectiva.
- O estabelecimento de uma garantia financeira permite a cobrança dos custos para evitar que a insolvência dos autores impeça a reparação.
- Ficam isentos desta directiva os danos emergentes de emissões ou acontecimentos específicos, autorizados pelas disposições legislativas e regulamentares aplicáveis ou mediante licença ou danos causados por emissões ou actividades não consideradas prejudiciais na perspectiva dos conhecimentos técnico-científicos no momento em que se verificou a emissão ou em que se realizou a actividade.
- As isenções previstas para a exoneração da responsabilidade não se aplicam quando se tiver actuado com negligência, embora a legislação nacional dos Estados-Membros possa alterar as condições de aplicação da exoneração segundo as suas próprias regras.
- Determina-se o seu carácter não retroactivo, bem como períodos de prescrição da acção de responsabilidade.

(3) Directiva 2000/60/CE que estabelece um quadro de acção no domínio da política da água – JO L 327 de 22.12.2000.

— É estabelecida uma avaliação económica, na qual são apresentadas as principais questões de eficiência, custos e benefícios, incluindo a distribuição dos custos pelos agentes económicos, bem como o impacto previsível na competitividade, na prevenção, na garantia financeira e na avaliação dos danos causados aos recursos naturais.

2.3. De facto, esta proposta de directiva exclui em grande medida alguns danos importantes e potencialmente prejudiciais para o ambiente, designadamente os danos nucleares, os danos causados por contaminação de hidrocarbonetos e os danos causados pelo transporte de substâncias nocivas. A Comissão defende que a existência de convenções internacionais que regulam a responsabilidade civil nestas matérias, de que a maioria dos Estados-Membros são signatários, tornam actualmente desnecessária a sua inclusão na proposta.

2.4. É de assinalar que esta proposta apresenta dificuldades quanto à complexidade jurídica do âmbito e das isenções da sua aplicação. Haveria que fazer um esforço para que a redacção fosse compreensível para os interessados na sua aplicação.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente o regime de responsabilidade ambiental, de carácter objectivo, que visa prevenir os danos e restabelecer a natureza no seu estado inicial, de forma a cumprir o princípio do «poluidor-pagador». Todavia, embora reconhecendo o carácter positivo da legislação proposta, perante o incumprimento de muitas das directivas ambientais pelos Estados-Membros, é preciso tecer algumas considerações em consonância com pareceres anteriores do CESE, a fim de melhorar o seu conteúdo, especialmente sobre temas que suscitem posições divergentes entre as organizações ambientalistas e os operadores económicos, bem como sobre o âmbito de aplicação e a responsabilidade dos operadores, tanto públicos como privados.

3.2. A respeito do âmbito de aplicação, há que assinalar que a legislação proposta apenas se aplicará aos danos resultantes do incumprimento das normas ambientais em vigor enumeradas no Anexo I<sup>(1)</sup>. No entanto, a inclusão dos danos causados à biodiversidade suscita alguns dos problemas referidos, na medida em que se limita aos espaços protegidos pela Rede Natura 2000, à directiva sobre o habitat natural e à directiva sobre as aves, quando não se considera que, actualmente, esta inclui todos os espaços de importância comunitária (de facto, a superfície que esta proposta abrange representa menos de 20 % do território e das zonas costeiras da UE). Seria conveniente que a Comissão instasse todos os Estados-Membros a cumprirem a obrigação imposta para o efeito pela Directiva 92/43/CEE<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> São reunidas 18 directivas, todas elas referidas a danos à água ou ao solo, bem como relativas à utilização confinada e à libertação deliberada de OGM.

<sup>(2)</sup> JO L 176 de 20.7.1993.

3.2.1. O CESE considera que é importante esclarecer que a legislação sobre a responsabilidade ambiental não se aplica com base na existência de tratados internacionais; efectivamente, a ineficácia destes últimos já foi demonstrada por ocasião de vários acidentes ambientais graves ocorridos recentemente no território da União Europeia; além disso, muitos destes tratados, de carácter sectorial<sup>(3)</sup>, ou não entraram em vigor ou não foram ratificados pela maioria dos Estados-Membros da UE.

3.2.2. A Comissão deverá considerar a necessidade de completar as normas internacionais, quando se demonstre a sua ineficácia para cobrir os danos ambientais na UE, mediante uma iniciativa comunitária, que poderia ter sido prevista nesta proposta de directiva.

3.3. Um tema de grande importância é o que se refere aos conceitos estabelecidos no artigo 2.º O esclarecimento do seu conteúdo evitará ambiguidades na aplicação da legislação, na medida em que limitará o carácter arbitrário da transposição pelos Estados-Membros. Neste sentido, seria conveniente reforçar e clarificar algumas definições:

3.3.1. Biodiversidade: na medida em que se define com base nas directivas 79/409/CEE (habitats) e 92/43/CEE (aves), pode ser considerado um conceito bastante limitado. Por isso, a maioria das associações consultadas propõem a sua extensão às zonas não protegidas quando os danos alteram um espaço de maneira grave ou podem ter uma incidência na saúde dos seus habitantes<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Existe um instrumento sectorial assinado, mas que ainda não entrou em vigor: o Protocolo de Basileia de 1999 sobre a responsabilidade e indemnização por danos resultantes dos movimentos transfronteiras de resíduos perigosos e da sua eliminação. Existem outras iniciativas previstas ou já em curso: um possível instrumento de responsabilidade conjunta em conformidade com a Convenção de Helsínquia de 1992 sobre o impacto transfronteiriço dos acidentes industriais (Convenção TEIA) e a Convenção de Helsínquia de 1992 sobre a protecção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais (Convenção sobre a Protecção das Águas) e um ou vários instrumentos eventuais de responsabilidade (a médio prazo) em conformidade com a Convenção sobre a Biodiversidade e o Protocolo de Cartagena sobre a Biosegurança. Sendo muito completo, convém fazer referência ao único regime horizontal de responsabilidade ambiental internacional existente, ou seja a Convenção de Lugano de 1993 sobre a responsabilidade civil por danos resultantes de actividades perigosas para o ambiente. No entanto, esta convenção ainda não entrou em vigor e não é provável a adesão da Comunidade a este instrumento num futuro próximo.

<sup>(4)</sup> Na Cimeira de Barcelona de 15/16.3.2002, o Conselho «Ambiente» de 4.3.2000 apresentou a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. No ponto 38 das orientações para o futuro, considera-se que se deve avançar no domínio da protecção e conservação da biodiversidade em todos os sectores e actividades relevantes, e que se deve perseguir a plena aplicação da rede Natura 2000 e garantir a protecção, nos domínios não abrangidos por esta rede, das espécies protegidas em conformidade com as directivas sobre os habitats naturais e as aves.

3.3.1.1. Na definição de biodiversidade, convém ter em conta a incidência dos OGM, tanto a curto como a longo prazo.

3.3.2. Entidade qualificada: corresponde à pessoa ou entidade que participa na aplicação da responsabilidade ambiental devido ao seu interesse pelo ambiente. O CESE entende que a proposta limita o reconhecimento destas entidades com base numa perspectiva dupla:

- Serão os Estados-Membros a estabelecer, na respectiva legislação, os critérios para o seu reconhecimento.
- Só serão reconhecidas as entidades com finalidade ambiental.

3.3.2.1. Entendemos que a existência de culturas diferentes prejudicará as organizações dos países mais atrasados do ponto de vista ambiental, mas também serão excluídas as organizações capacitadas para a defesa do ambiente, em que a defesa do ambiente não é o seu objectivo primordial, como é o caso dos sindicatos e das organizações empresariais que podem, todavia, desempenhar um papel importante na prevenção dos danos ambientais.

3.3.3. Dano ambiental: definem-se três categorias de danos ambientais:

- danos à biodiversidade,
- danos às águas,
- danos ao solo.

3.3.3.1. Ao passo que a noção de danos às águas está claramente definida na Directiva 2000/60/CE, o mesmo não acontece em relação aos danos à biodiversidade e ao solo<sup>(1)</sup>. Por este motivo, convém esclarecer o conteúdo destas duas definições.

3.4. Uma das finalidades mais destacadas da proposta é a da prevenção dos danos ambientais, desempenhando um papel importante a autoridade competente. O problema, que já foi denunciado pelo CESE em vários dos seus pareceres, é a complexa organização administrativa da maioria dos países da UE; a atribuição de competências ambientais a várias autoridades, por vezes muito descentralizadas, cria, no mínimo, confusão no momento de actuar com diligência em matéria de prevenção.

3.4.1. No interesse da prevenção, seria conveniente:

- em primeiro lugar, exigir dos Estados-Membros a delimitação clara e nítida das competências entre as várias autoridades, para que não se produzam sobreposições nem duplicações de actuações entre elas;

- em segundo lugar, outro dos requisitos para assegurar a intervenção administrativa é determinar o procedimento para a recuperação dos custos das medidas de prevenção pelas autoridades competentes; caso contrário, o regime de responsabilidade deixará de se aplicar ao poluidor e os custos serão suportados pelos cidadãos;
- em terceiro lugar, o CESE reconhece a importância de estabelecer normas de recuperação dos custos no caso de intervenção da autoridade competente, tanto em matéria de prevenção como de reparação dos danos. Por isso, embora reconheça a importância do conteúdo do artigo 7.º, considera que deveria orientar-se mais para o órgão encarregado de exigir o cumprimento desta responsabilidade (artigo 13.º).

3.5. Em relação à afectação de custos, no caso de haver vários responsáveis, optou-se por um sistema duplo: de responsabilidade solidária ou de responsabilidade proporcional. Embora este sistema duplo pretenda facilitar a adaptação da directiva aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, convém assinalar que é difícil determinar o grau de responsabilidade em matéria de dano ambiental, o que dificulta a utilização deste sistema na prática.

3.5.1. A responsabilidade solidária perante vários operadores responsáveis pelo dano facilita a acção de responsabilidade, já que não é necessário identificar cada um dos operadores, enquanto que é preciso estabelecer a acção proporcional perante cada um dos responsáveis pelo dano. O CESE considera, basicamente, a possibilidade de definir um sistema de responsabilidade solidária, uma vez que facilita a acção, mas a escolha deve ser deixada aos Estados-Membros que avaliarão as circunstâncias de cada caso.

3.6. A designação de autoridade competente gera uma certa ambiguidade. Se é certo que pode haver vários órgãos competentes nos Estados-Membros, em função da sua organização territorial, também não deixa de ser verdade que as acções judiciais em matéria de responsabilidade civil são instruídas perante autoridades judiciais, que não são necessariamente especializadas em direito do ambiente.

3.7. O CESE reconhece que a constituição de uma garantia financeira destinada a melhorar a eficácia da legislação era um dos pedidos que tinha formulado no seu parecer sobre o Livro Branco. Contudo, o facto de os agentes económicos não serem obrigados a subscrever um seguro de responsabilidade ambiental quando realizam as actividades referidas nas directivas do Anexo I, em conformidade com o disposto no artigo 16.º, pode debilitar a eficácia da proposta.

## 4. Propostas de alteração

4.1. O carácter de norma fundamental (ou mínima) desta directiva exige à Comissão um esforço de clareza e de precisão superior ao exigido para qualquer outra disposição legislativa, pois a finalidade não é unicamente o cumprimento das normas ambientais em vigor referidas no Anexo I, mas também a prevenção e reparação dos danos ambientais produzidos no

<sup>(1)</sup> Comunicação de 16.4.2002 — COM(2002) 179 final «Para uma estratégia temática de protecção do solo».

espaço da União Europeia. Uma aplicação uniforme desta norma pressupõe a revisão dos conceitos previstos no artigo 2.º

4.2. A reparação dos danos ambientais é uma das mais importantes novidades da proposta de directiva. As normas vigentes apenas prevêem sanções administrativas que se concretizam em multas. A reparação dos danos compete ao operador responsável pelos mesmos, embora a autoridade competente possa substituí-lo sempre que seja difícil localizá-lo. Esta reparação a título de substituição coloca alguns problemas:

4.2.1. O procedimento de reparação previsto no Anexo II estabelece diversas opções que permitem, à autoridade competente, optar pelo melhor critério para a efectuar. O CESE considera que deveria ser evitada a utilização de um critério único, especialmente do critério do custo mínimo. Deve ter-se sempre em conta o critério do restabelecimento da natureza para o seu estado inicial anterior ao dano.

4.2.2. A recuperação do custo da reparação, quando esta última é efectuada pela autoridade competente, deve ser um dos eixos fundamentais da acção de responsabilidade; caso contrário, serão os cidadãos a suportar os custos.

4.2.2.1. Não obstante, em caso de isenção prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 9.º, é possível repartir a reparação entre a administração e o operador, se este tiver agido com negligência.

4.3. A designação da autoridade competente incumbe aos Estados-Membros. Este é um dos temas que pode ter uma influência particular na harmonização comunitária. Por isso, o CESE considera que:

- A designação compete aos Estados-Membros, de acordo com as disposições de cada um deles em matéria de repartição das competências.
- Caso existam vários níveis de competências, deverão ser claramente definidas as competências de cada autoridade para evitar sobreposições de actuações ou a concorrência de várias autoridades.

- A jurisdição civil não é a instância competente para acções de responsabilidade em todos os países da União Europeia; existem sistemas de intervenção das autoridades administrativas, seguindo, neste caso, o procedimento do contencioso administrativo, que, em termos gerais, constitui uma tramitação longa e complicada. Tendo em conta que já tem experiência no âmbito da acção civil de responsabilidade por produtos defeituosos na UE, a jurisdição civil parece ser a instância mais apropriada para ser declarada como autoridade competente para a acção ambiental.

4.4. No que respeita à garantia financeira, o CESE considera que a sua não obrigatoriedade pode constituir um obstáculo à reparação por insolvência do operador. A Comissão deveria dar uma definição mais exacta dos danos para que as companhias de seguros subscrevam as apólices necessárias para o efeito. No entanto, seria conveniente a criação de fundos nacionais ou territoriais financiados através da cobrança de sanções económicas, previstas para o incumprimento das directivas do Anexo I. Assim, as sanções cumpririam a sua finalidade de reparação dos danos ambientais.

4.5. Em relação à irretroactividade da norma, coloca-se o problema da reparação dos danos históricos ou anteriores. Há que ter presente que, segundo o disposto no n.º 2 do artigo 19.º, o factor que determinará o carácter actual ou não dos danos será a prova feita pelo operador responsável por um dano que demonstre que o dano é anterior à entrada em vigor da directiva, para ficar excluído do âmbito da sua aplicação.

4.6. Por último, convém destacar a importância de que se revestem os relatórios previstos no artigo 20.º e no Anexo III que os Estados-Membros devem elaborar. No prazo de cinco anos, poderão ser avaliadas:

- A aplicação das normas.
- A necessidade de alterar as normas para dar um carácter temporal ao conteúdo actual da proposta.
- A modificação do Anexo I, tal como decorrente da aplicação da directiva neste período.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

A proposta de alteração seguinte, que recolheu, pelo menos, um quarto dos sufrágios expressos, foi rejeitada durante o debate:

**Ponto 3.3.1**

Alterar este ponto como segue:

Biodiversidade: na medida em que se define com base nas Directivas 79/409/CEE (habitats) e 92/43/CEE (aves), pode ser considerado um conceito relativamente novo. Antes de se alargar este conceito às zonas não protegidas, há que esperar pelos resultados da experiência com a aplicação da proposta da Comissão.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 19, votos contra: 37, abstenções: 0.

O ponto seguinte do parecer da secção foi rejeitado, embora haja recolhido mais de um quarto dos votos expressos.

**Ponto 4.2**

Suprimir.

O sector da energia nuclear, contrariamente ao que sucede com os hidrocarbonetos e as fontes de energia renováveis, está excluído do âmbito da directiva e, por isso, tem um tratamento preferencial. As convenções vigentes relativas ao nuclear não contemplam os danos ao ambiente e prevêem compensações excepcionalmente baixas noutros casos, longe do custo real. O Comité recomenda, pois, que o n.º 4 do artigo 3.º, que dispõe a exclusão, seja suprimido.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 29, votos contra: 27, abstenções: 4.

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco — A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»**

(COM(2001) 370 final)

(2002/C 241/32)

Em 14 de Setembro de 2001, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco — A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções».

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Junho de 2002 de 2002, sendo relator García Alonso.

Na 392.<sup>a</sup> reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 53 votos a favor e 2 votos contra o seguinte parecer.

## 1. Observações na generalidade

1.1. O Comité Económico e Social Europeu saúda a publicação deste Livro Branco sobre transportes, que oferece uma resposta global aos desafios que se colocarão ao sector durante a próxima década e às interacções com outras políticas comunitárias, e em particular as do mercado interno e do ambiente, e defende um quadro de referência que tenha em consideração o previsível alargamento da União Europeia.

1.2. O Comité subscreve muitos dos elementos e das propostas contidos no Livro Branco, pelo que, no interesse da brevidade, os seus comentários se concentrarão nos aspectos sobre os quais o CESE sustenta uma posição diferente da da Comissão. Com esses comentários, o CESE espera enriquecer o debate e contribuir para encontrar as melhores soluções num clima de compromisso.

1.3. Para uma análise sistemática do Livro Branco serão em seguida expostos os aspectos gerais do mesmo que o CESE considera necessário alterar. Posteriormente, serão feitas outras observações construtivas seguindo a estrutura do Livro Branco.

1.4. No entender do CESE, a principal objecção que se pode fazer ao Livro Branco, e que está na origem da maior parte das sugestões do presente parecer, é o tratamento excessivamente uniforme dos problemas identificados e das soluções propostas, tanto no âmbito territorial como a nível económico, social, ambiental, cultural, etc. A Europa dos 15, já para não falar na Europa dos 27, não é um território uniforme. As situações e circunstâncias verificadas nos quinze Estados-Membros são diferentes e requerem, por conseguinte e na medida do possível, soluções diferentes.

1.5. Embora o Livro Branco reconheça a existência de grandes desequilíbrios territoriais no interior da UE, as abordagens e as medidas que propõe não têm em consideração a diversidade das características geográficas, orográficas, territoriais, económicas, demográficas, etc., e que impõem um tratamento diferenciado dos transportes em função das peculiaridades de cada país e região. É inegável que a problemática dos países do centro da Europa é totalmente distinta da dos países periféricos e insulares e que qualquer solução uniforme e excessivamente homogénea em matéria de transportes pode gerar discriminação e efeitos perniciosos para todos os países.

1.6. A primeira observação, desta vez de carácter crítico, diz respeito à viragem que o Livro Branco em apreço representa em relação ao anterior Livro Branco, que data de 1992 e que apostava fortemente na abertura à concorrência e à competitividade, em função dos progressos do mercado interno comunitário nesse domínio. O CESE partilha do princípio de que os poderes públicos, tanto nacionais como comunitários, têm competências suficientes para organizar e regulamentar o mercado em benefício dos operadores e dos consumidores, assim como para controlar o seu funcionamento e o cumprimento das normas de concorrência. No entanto, considera que as medidas propostas para reequilibrar os modos de transporte não devem constituir distorção da concorrência. O CESE endossa entretanto a aplicação do princípio da «concorrência regulada» aos serviços de interesse económico geral, como é o caso do transporte público nas suas diversas modalidades, os quais, conforme afirma o artigo 16.º do Tratado CE, ocupam uma posição importante no conjunto dos valores comuns da União e são essenciais para a promoção da coesão económica e territorial.

1.7. Isto leva ao contra-senso de conduzir uma política dirigida e uniformizada tendente a privilegiar, mediante acções

económicas e fiscais, alguns modos de transporte e ao mesmo tempo favorecer uma política de liberalização e de concorrência dentro de cada sector. Desse modo, a concorrência entre os modos de transporte é «dirigida» ao passo que se exige a plena concorrência no interior dos mesmos, sem atender a que determinados critérios devem ser idênticos em ambos os casos, tais como o impacto ambiental ou a qualidade e segurança do serviço.

1.8. Em segundo lugar, o CESE assinala em especial não só no direito que cada cidadão tem de se deslocar mas também, e na mesma ordem de ideias, no carácter estratégico do transporte de mercadorias para o desenvolvimento dos países e para o abastecimento de regiões de montanha, isoladas, insulares ou ultraperiféricas, de menor potencial económico. Por esse motivo, o Comité apela a que o objectivo de integrar os transportes no contexto e na estratégia do desenvolvimento sustentável não implique, em momento algum, uma diminuição das possibilidades económicas dessas regiões e do seu potencial de desenvolvimento harmonioso, mas sim que se procure reorientar a procura para os modos de transporte menos utilizados, mais seguros e mais compatíveis com o ambiente, a fim de se alcançar uma distribuição modal mais equilibrada.

1.9. Em terceiro lugar, e no que respeita à mobilidade dos cidadãos, a avaliação que o Livro Branco faz do papel dos transportes públicos em relação à utilização dos transportes privados é insuficiente e não procura reorientar a procura a favor dos primeiros. Tampouco é definida com clareza uma política de orientação que procure favorecer o uso de modos de transporte adequados à distância a percorrer. Neste sentido, o CESE considera que importa promover meios de transporte alternativos ao transporte privado rodoviário, sem penalizar o transporte rodoviário nem o autocarro como meio de transporte colectivo de passageiros.

1.10. Em quarto lugar, o Livro Branco incorre num erro comum: equaciona o impacto externo do transporte com os seus efeitos negativos, sem mencionar vez alguma os benefícios gerados. A este respeito, há que dizer que não só o transporte, como actividade, contribui para o crescimento económico e social do país e permite um funcionamento eficaz e eficiente do mercado como também as infra-estruturas contribuem para a convergência real e para a criação de postos de trabalho, fomentando a produtividade do sector privado, a competitividade do sector dos serviços e a mobilidade das pessoas, mais concretamente o turismo interno e internacional.

1.11. Por último, em nome de pretensas razões de carácter ambiental, defendem-se determinadas opções económicas sem sequer considerar o quanto o progresso tecnológico e a

aplicação de normas de emissão mais rigorosas têm contribuído para reduzir o impacto ambiental dos diferentes modos de transporte. A este nível, a Comissão deveria integrar de maneira mais explícita, nos objectivos da política de transportes e nos seus programas de acção, a melhoria do rendimento energético e da eficácia do transporte e, entre as medidas concretas a adoptar, a promoção da utilização de veículos pesados mais eficientes, que consomem e contaminam menos, o uso de combustíveis alternativos (como os biocombustíveis, etc.). O Comité considera que estas medidas são mais eficazes para a redução do impacto ambiental do que muitas das medidas destinadas a alterar arbitrariamente a distribuição modal do sistema de transporte.

## 2. Reequilibrar os modos de transporte

2.1. O problema do congestionamento constitui um dos pontos centrais do Livro Branco, mas este parece ignorar que esse problema afecta somente uma porção mínima do território comunitário, ainda que essa porção registre uma elevadíssima densidade populacional (o que é em si uma das causas do problema) e inclua zonas onde os efeitos ambientais são mais sensíveis (Alpes e Pirinéus). Parece pois inadequado, conforme se assinalou anteriormente, definir uma política geral e uniforme de transportes para todo o território da UE quando o necessário seria elaborar uma política específica para cada uma dessas regiões.

2.2. O Livro Branco não trata em suficiente pormenor as diferenças entre os vários países da União Europeia, avançando soluções gerais que penalizam gravemente os países periféricos e, nestes, as zonas remotas que constituem a periferia da periferia. Não é proposta solução alguma que lhes faculte uma melhor integração no espaço comunitário e um aumento da sua competitividade. O CESE propõe que sejam contempladas medidas económicas para fomentar a competitividade destas regiões.

2.3. Em segundo lugar, o Livro Branco não quantifica nem avalia adequadamente o impacto das três principais categorias geradoras de tráfego (o transporte privado de passageiros, o transporte público de passageiros e o transporte de mercadorias), nem tem em conta que a incidência relativa dos mesmos difere de região para região (o transporte de passageiros é mais intenso nas proximidades dos centros populacionais) e varia em termos horários e sazonais. Uma compreensão mais correcta dessa incidência abre a possibilidade de um melhor aproveitamento das infra-estruturas existentes através da definição de prioridades espaciais e temporais no uso das mesmas. O Livro Branco só refere essas prioridades quando discute a tarifação do uso das infra-estruturas.

2.4. Além disso, a opção de reequilibrar os modos de transporte aposta quase exclusivamente no reforço do transporte ferroviário de mercadorias, muito embora continuem por resolver muitos aspectos práticos ligados ao tráfego multimodal [como o CESE teve recentemente ocasião de afirmar <sup>(1)</sup>] e que explicam a falta de verdadeiras alternativas ao transporte rodoviário, que é não só mais barato como mais flexível.

2.5. As críticas que frequentemente (e muitas vezes injustamente) são feitas ao transporte rodoviário de mercadorias (incumprimento excessivo da legislação, precariedade financeira de muitas empresas, obriga a reduzir os preços dos outros modos de transporte) não ajudam a encontrar uma solução sustentável a médio prazo. Seria conveniente reconhecer os esforços realizados nos últimos anos e os progressos alcançados em matéria de formação, de qualificação profissional, de melhoria das técnicas de gestão, de integração das novas tecnologias da informação, etc., e insistir na necessidade de novas medidas para evitar situações como as atrás descritas.

2.6. Na sua comunicação sobre o segundo pacote ferroviário «Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado» <sup>(2)</sup>, a Comissão examina as razões pelas quais os caminhos-de-ferro não lograram reagir à redução contínua da sua quota do transporte de mercadorias. O Comité está actualmente a estudar o segundo pacote ferroviário e emitirá em breve parecer sobre as propostas da Comissão. No entanto, o CESE apoia todas as medidas que favoreçam um melhor funcionamento do transporte internacional ferroviário de passageiros e mercadorias, quer através de uma concorrência mais intensa entre operadores quer pela supressão dos numerosos entraves técnicos e jurídicos ainda existentes, desde que tal não leve à deterioração das condições sociais actuais.

2.7. Do mesmo modo, como salientado num recente parecer do Comité <sup>(3)</sup>, é urgente e necessário reforçar o transporte de cabotagem marítimo e fluvial de mercadorias, investindo em infra-estruturas e favorecendo todas as medidas que promovam a racionalidade e a competitividade deste sector. Por conseguinte, o Comité concorda com a Comissão quanto à necessidade de tornar mais fiáveis, eficientes e acessíveis estes modos de transporte e apoia as medidas propostas nesse sentido. Cumpre ainda ressaltar que a frota comunitária é crucial para continuar a assegurar o aprovisionamento da UE em energia e matérias-primas e constitui uma plataforma de salvamento marítimo essencial em caso de

emergência. Embora o Livro Branco faça uma referência de passagem à relevância estratégica do transporte marítimo, reconhecendo tanto as suas vantagens como as implicações das emissões poluentes dos navios, não propõe qualquer acção proporcional à sua importância e não introduz medidas concretas que fomentem a transferência do modo terrestre para o marítimo.

2.8. No caso concreto do transporte marítimo de cabotagem, o CESE endossa a proposta do Livro Branco de promover o desenvolvimento das «auto-estradas do mar» como alternativa competitiva ao transporte terrestre de mercadorias e de integrá-las nas redes transeuropeias. O CESE louva igualmente a proposta de um quadro jurídico para o controlo da segurança dos passageiros em navios que realizem cruzeiros na Europa para minorar os riscos de atentados, como já sucede no transporte aéreo.

2.9. O CESE considera ainda um desafio para a próxima década, a necessidade de assegurar a manutenção do saber-fazer comunitário, reiterando as propostas apresentadas no parecer sobre a Comunicação da Comissão relativa à formação e ao recrutamento dos marítimos <sup>(4)</sup>.

2.10. O transporte aéreo deve ser concebido como um transporte de qualidade, centrado nas longas distâncias e bem conectado com os serviços ferroviários de alta velocidade ou de transporte público de passageiros. Nesta base, o Comité apoia igualmente a maior parte das iniciativas propostas no Livro Branco em matéria de transporte aéreo, assim como as destinadas a promover uma melhor gestão dos recursos disponíveis (aerportos, espaço aéreo) assegurando a máxima protecção do ambiente (especialmente em termos de emissões e de ruído). Considera que, pela própria natureza do transporte aéreo, devem ser as forças do mercado a determinar a sua configuração futura, sem prejuízo da manutenção das actuais normas aplicáveis aos serviços considerados de interesse geral (especialmente os de ligação com as ilhas e as regiões muito isoladas). Por isso, torna-se necessário e premente melhorar a eficácia do espaço aéreo e aumentar a capacidade dos aeroportos a fim de poder absorver o enorme crescimento previsto para o tráfego aéreo. A Comissão deve outrossim exortar os Estados-Membros a estabelecerem, nas suas políticas de ordenamento do território, e a respeitarem a planificação das zonas aeroportuárias <sup>(5)</sup>.

2.11. Por último, e no tocante à multimodalidade, o Comité apoia tanto as iniciativas no âmbito do Programa Marco Polo como a inclusão dos investimentos na multimodalidade nas redes transeuropeias de transporte e a regulamentação a nível comunitário do transitário, a fim de potenciar a sua função em toda a UE.

<sup>(1)</sup> JO C 95 de 30.3.1998, p. 21.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 18 final.

<sup>(3)</sup> JO C 40 de 15.2.1999, p. 3.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 188 final.

<sup>(5)</sup> JO C 125 de 27.5.2002.

### 3. Suprimir os estrangulamentos

3.1. É evidente que a iniciativa das redes transeuropeias de transporte (RTE), posto que seja uma acção excelente, está longe de ter alcançado os seus ambiciosos objectivos. Isso deveu-se em parte ao próprio calendário de cumprimento desses objectivos, à necessidade de obter acordo entre a administração nacional, regional e por vezes mesmo local de vários países, e, sobretudo, às limitações orçamentais num momento de forte contracção das despesas públicas (cumprimento dos critérios de convergência de Maastricht). Acresce ainda a insuficiente abertura à participação activa do sector privado.

3.2. Assim, qualquer iniciativa destinada a promover as RTE, como pretende o Livro Branco, deve começar por tratar estes problemas de base. Embora o Comité aplauda a estratégia de actuação proposta no Livro Branco, considera inadequadas as dotações propostas (20 % da taxa máxima de contribuição comunitária para projectos ferroviários transfronteiras que atravessem barreiras naturais). Além disso, as ajudas a prever deveriam ser extensíveis também a outros modos de transporte e a aplicação do financiamento cruzado para este tipo de projectos só deveria fazer-se em casos muito concretos, conforme assinalado no ponto 3.4.

3.3. Deve dar-se especial prioridade à ampliação da capacidade de conexão através dos Alpes e dos Pirinéus mediante fórmulas tão respeitadoras do ambiente quanto possível e combinar essa ampliação com um melhor aproveitamento das possibilidades alternativas oferecidas pelo transporte marítimo de mercadorias e com o aumento da segurança nos túneis, tanto nos actuais como nos novos. O CESE aguarda com interesse a proposta que a Comissão pretende apresentar com vista a melhorar as condições de segurança nos túneis. Todavia, o CESE considera insuficiente a proposta da Comissão de construir um novo eixo ferroviário para melhorar a passagem dos Pirinéus. Essa iniciativa deveria ser complementada com medidas de concepção, aceitação social e execução durante um longo período e com a abertura de novos acessos rodoviários que permitam absorver a médio prazo o grande aumento do actual nível de tráfego entre o Norte de África, a Península Ibérica, assim como as penínsulas itálica e helénica com o resto da Europa.

3.4. O Comité tem sérias reservas quanto às «fórmulas de financiamento cruzado» referidas neste capítulo do Livro Branco e analisadas em mais pormenor no capítulo seguinte. Como regra geral, o CESE é contrário a qualquer tipo de subvenções ou taxas cruzadas e só lhes é favorável em casos verdadeiramente excepcionais devido à sua magnitude (como pode ser o caso da travessia dos Alpes ou outros pontos críticos de estrangulamento nas principais conexões de transporte) e com a anuência dos países mais directamente envolvidos.

3.5. O CESE considera também necessário criar e aplicar novas fórmulas de financiamento e ajudas comunitárias que permitam acelerar a conclusão da rede transeuropeia de transporte, sem aplicar novos impostos ou taxas ao transporte rodoviário que poderiam distorcer as condições de concorrência entre os diferentes modos de transporte. O CESE recomendaria a criação de um fundo das infra-estruturas de transporte, que poderia ser dotado com contribuições de cada Estado-Membro procedentes de uma pequena percentagem do PIB ou dos rendimentos anuais dos transportes (uma parte dos quais provirão deste investimento na melhoria das infra-estruturas de transporte). Este fundo poderia ser gradualmente investido no co-financiamento de projectos na parte do território de cada Estado-Membro ou servir de fundo de garantia e de alavanca para estimular a participação dos investidores privados, fomentando o desenvolvimento das parcerias público-privado (PPP).

### 4. Colocar os utentes no centro da política de transportes

4.1. O Comité confessa-se perplexo pela inclusão no mesmo capítulo dos temas da segurança rodoviária e da integração dos custos para os utentes, já que os dois não obedecem aos mesmos critérios nem correspondem especialmente ao título do capítulo.

4.2. Quanto à segurança, o Comité apoia a maior parte das acções previstas no Livro Branco, incluindo a harmonização da sinalização, a difusão das melhores práticas para evitar acidentes e o desenvolvimento de novas tecnologias. Porém, e de harmonia com o princípio da subsidiariedade, o CESE opõe-se à harmonização de aspectos como a taxa de alcoolémia ou o limite máximo de velocidade. Como alternativa, o Comité sugere a fórmula da Recomendação adoptada conjuntamente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e que deixa aos governos nacionais a liberdade de decidir a pertinência e o calendário de uma tal harmonização.

4.3. Entretanto, o Comité julga conveniente avançar com a harmonização da tipologia das sanções em determinados âmbitos, como por exemplo o limite máximo de velocidade ou a imobilização de veículos. Neste sentido, a Comissão poderia definir uma série de condutas puníveis de modo a que os Estados-Membros possam adoptar medidas eficazes e dissuasoras em caso de contravenção.

4.4. O Comité considera insuficiente a ponderação dada à protecção dos peões e, sobretudo, dos ciclistas em matéria de segurança rodoviária e apela para a necessidade de criar, em muitos países, vias específicas para os mesmos como alternativa ao transporte urbano ou de curta distância.

4.5. O Comité acolheu com satisfação a recente comunicação da Comissão intitulada «Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado»<sup>(1)</sup>, cujo objectivo principal é a continuação da reforma do sector ferroviário e propõe o desenvolvimento de uma estratégia comum no domínio da segurança ferroviária e a criação de uma agência ferroviária europeia, entre cujas funções se contariam procurar soluções comuns em matéria de segurança.

4.6. O CESE subscreve inteiramente a perspectiva da Comissão no que se refere à defesa dos direitos dos utentes (informação, reclamação, indemnização, etc.) no transporte aéreo e solicita a aplicação dos mesmos aos restantes modos de transporte.

4.7. O Comité advoga o princípio, enunciado no capítulo «A verdade dos custos para o utente», de que «a acção da Comunidade deve visar a substituição progressiva das taxas que actualmente incidem sobre o sistema de transportes por instrumentos mais eficazes para integrar os custos de infra-estrutura e os custos externos».

4.8. Na mesma ordem de ideias, o CESE apoia a estratégia de transformar gradualmente os impostos de um sistema fixo de pagamento em taxas com base num sistema modulado em função de parâmetros como a utilização, a zona do território ou o impacto ambiental, o que permitiria aumentar a flexibilidade e a adaptabilidade da política europeia de transportes, conforme reclamado na observação inicial do presente parecer.

4.9. Todavia, e partindo deste princípio, o Comité observa na proposta da Comissão numerosos aspectos sobre os quais tem sérias dúvidas ou que considera como potencialmente antagónicos ao objectivo perseguido. Esses aspectos são os seguintes:

4.9.1. Em momento algum é expressa com a necessária clareza a necessidade de assegurar a neutralidade fiscal das medidas propostas. Muitos dos actuais impostos sobre o transporte incidem estritamente sobre as receitas, ignorando considerações ambientais. Há pois o risco de que as novas taxas destinadas a integrar os custos venham a ser vistas como um aumento dos impostos existentes e não como um complemento dos mesmos com vista a aumentar as receitas fiscais.

4.9.2. Em segundo lugar, a instauração a nível comunitário de um sistema de pagamento por infra-estruturas (embora,

como afirma a Comissão, os Estados-Membros gozem de grande flexibilidade na sua aplicação) deve ser aplicada simultaneamente à totalidade dos modos de transporte e não apenas a um ou a alguns deles. Especialmente importante é que a electricidade que é usada principalmente pelo sector ferroviário reflecta de maneira adequada os custos fiscais e externos ambientais suportados pelos modos de transporte alternativos.

4.9.3. O CESE questiona a proposta do Livro Branco de não incluir os veículos particulares na tarifação pelo uso das infra-estruturas. O Livro Branco alega que essa questão compete às autoridades nacionais e locais, e não à Comissão, mas a proposta gera uma discriminação positiva a favor dos privados. O aumento do tráfego de veículos privados afecta directamente as condições de circulação do transporte comercial, tanto a nível nacional como comunitário, e distorce a concorrência. Por outro lado, os custos externos — acidentes, congestão, emissão de poluentes, etc. — do transporte privado são manifestos, em não pequena parte porque representa 90 % da quilometragem total realizada por todos os veículos na UE (embora responda por uma percentagem sensivelmente menor das emissões de poluentes).

4.9.4. Na expectativa de uma anunciada proposta da Comissão sobre o gasóleo profissional, o Comité mostra-se favorável à redução do imposto especial sobre o gasóleo como contrapartida à introdução do imposto sobre a quilometragem que a Comissão está a estudar, já que de contrário haveria uma dupla tributação e um considerável aumento da carga fiscal sobre os veículos pesados, o que se repercutiria negativamente no custo dos transportes. Por outro lado, a proposta da Comissão de harmonização do aumento do imposto especial sobre o gasóleo terá repercussões negativas para os países em que os impostos são inferiores à média comunitária.

4.9.5. O Comité manifesta-se inquieto pela criação dos chamados «excedentes de receitas por exploração das infra-estruturas». Em primeiro lugar, a gestão das infra-estruturas cabe em muitos casos à iniciativa privada e um sistema como o proposto levará a uma fiscalização complexa das suas actividades. Em segundo lugar, a gestão dos chamados «fundos excedentários cativos» vai criar sérios conflitos de interesses entre modos de transporte e entre as administrações nacionais, regionais e locais.

4.9.6. Por estes motivos, o CESE recomenda que qualquer taxa adoptada pelo uso das infra-estruturas (para além da portagem cobrada pelo explorador das mesmas) seja considerada como receita corrente nos orçamentos públicos nacionais ou regionais (em função do país) e que o financiamento de

<sup>(1)</sup> COM(2002) 18 final.

novas infra-estruturas se faça com total transparência a partir dos orçamentos públicos. Como única excepção a esta regra poderiam aceitar-se, a título extraordinário, determinadas iniciativas como a travessia dos Alpes ou dos Pirinéus ou outras acções de interesse e dimensão plenamente comunitários que envolvam pelo menos três Estados-Membros.

4.10. O Comité acolhe com especial agrado outras propostas apresentadas neste capítulo do Livro Branco. Especialmente interessantes são as reflexões sobre a promoção da intermodalidade das pessoas e a criação de uma carta de direitos (e obrigações) dos passageiros dos diversos modos de transporte. Contudo, considera que deveriam ser igualmente propostas medidas concretas para melhorar o acesso e as condições de transporte aos utentes de mobilidade reduzida e insta a Comissão a propor as medidas pertinentes nesse sentido e a publicar uma comunicação específica sobre a matéria no quadro do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência em 2003.

4.11. De especial relevância, na linha da posição continuamente defendida pelo Comité, é a confirmação do carácter de serviço público dos transportes públicos de passageiros. O Comité exorta a Comissão a prosseguir nessa direcção e a evitar eventuais medidas contraditórias, como a recente proposta de regulamento sobre o transporte público de passageiros (recentemente alterada), alguns de cujos artigos, na sua versão original, dificultavam, quando não impediam, a plena aplicação desse princípio<sup>(1)</sup>. Do mesmo modo, o Comité apoia também a flexibilização do sistema de notificação das ajudas às empresas de transporte de passageiros, sujeita a determinadas condições das obrigações de serviço público e a limites financeiros.

4.12. Quanto à racionalização do transporte urbano, o Comité considera que a prioridade deve ser inequivocamente dada à promoção e ao intercâmbio das boas práticas (especialmente por se tratar de um tema para as autarquias locais). Entende, pois, que deve ser criado um programa comunitário que institucionalize o desenvolvimento de tais boas práticas, assim como a informação sobre as mesmas aos cidadãos europeus, sem cujo apoio e colaboração elas não poderiam ser bem-sucedidas. Por outro lado, considera necessário efectuar investimentos e elaborar planos de transporte que melhorem a qualidade do transporte público nas grandes aglomerações urbanas congestionadas. Para este fim deveriam ser atribuídas ajudas económicas no âmbito dos fundos comunitários.

## 5. Controlar a globalização dos transportes

5.1. O Comité está surpreso com o título assaz negativo deste capítulo, que considera infeliz, sobretudo porque o conteúdo se distancia desta visão pessimista. O CESE teria preferido o título «Organizar e liderar a globalização dos transportes».

5.2. O CESE considera igualmente inadequada a inclusão do tema dos países candidatos neste capítulo, uma vez que pode fazê-los sentir-se excluídos de um Livro Branco cujo horizonte se prolonga bastante além da data provável da sua adesão.

5.3. O Comité expressou já várias vezes o seu parecer sobre a estratégia de transporte para os países candidatos. Os pontos fundamentais desta estratégia devem ser os seguintes:

- eliminar os pontos de estrangulamento nas fronteiras entre esses países e os actuais Estados-Membros;
- combater a concorrência desleal do transporte rodoviário, quer nos aspectos sociais quer em termos da segurança dos veículos;
- lutar contra as organizações que traficam imigrantes;
- favorecer um quadro de concorrência e competitividade nos sistemas de transporte ferroviário que permita manter a sua quota actual do mercado de transporte de mercadorias;
- incorporar plenamente estes países na rede comunitária de transporte multimodal e desenvolver as suas redes fluviais;
- exigir a aplicação rigorosa, desde o momento da adesão e sem períodos de transição de qualquer espécie, da legislação comunitária em matéria de segurança marítima e de controlo dos portos.

5.4. O Comité encara a política de transportes a nível internacional como mais um elemento da política comercial e mesmo, em alguns aspectos, da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), entendendo por isso que a Comissão deve gozar, neste domínio, das competências que os Tratados lhe conferem para a negociação de acordos comerciais internacionais. A Comissão deveria ter poderes para negociar acordos de transporte internacionais para cumprir as obrigações que tem nos termos do direito derivado e das competências do Tribunal de Justiça das CE. O CESE defende, pois, que a Comissão Europeia, agindo sob mandato e orientação do Conselho,

<sup>(1)</sup> Parecer do CES JO C 221 de 7.8.2001, p. 31.

represente o conjunto da União em todos os organismos internacionais competentes em matéria de política de transportes, e que esta competência seja alargada à negociação, em nome dos 15, de acordos de transporte com países terceiros.

5.5. Por último, o Comité, que em anteriores ocasiões deu o seu apoio total e sem reservas ao programa *Galileu*, observa

com agrado que o mesmo foi aprovado no Conselho Europeu de Barcelona. Reitera que este programa é essencial tanto na sua dimensão estratégica e industrial como pelo seu potencial para desenvolver novas tecnologias que permitam uma melhor gestão do sistema global de transporte.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

---

ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

Embora tendo recolhido um quarto dos votos expressos, a proposta de alteração que se segue foi rejeitada.

**Alteração 3**

Suprimir o ponto 1.7.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 18, votos contra: 26.

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Eslovénia na via da adesão»**

(2002/C 241/33)

Na reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «A Eslovénia na via da adesão».

A Secção de Relações Externas, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 27 de Junho de 2002, com base no relatório introdutório do relator, R. Confalonieri.

Na 392.ª reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 (sessão de 18 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou, por 100 votos a favor, nenhum voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

**Contexto**

O presente documento resulta:

- do debate do documento de trabalho apresentado na primeira reunião do grupo de estudo, em 30 de Janeiro de 2002, em Bruxelas;
- do debate do subsequente anteprojecto de parecer, apresentado na segunda reunião do grupo de estudo, em 27 de Fevereiro de 2002, em Bruxelas;
- das audições dos representantes dos órgãos institucionais e organizacionais da sociedade civil da Eslovénia, pelo grupo de estudo, em 13 e 14 de Março de 2002, em Lubliana;
- da reunião da Secção de Relações Externas, realizada em 27 de Junho de 2002, em Bruxelas.

As informações e observações contidas no anexo constituem parte integrante e fundamental do presente documento.

**1. O progresso para a adesão**

1.1. A Eslovénia demonstra a máxima disponibilidade e capacidade para estabelecer relações com a União em todos os campos, desde o político-institucional ao económico e social, bem como no plano cultural e da comunicação. Confirmamos, nomeadamente, a transposição e a aplicação de 90 % dos capítulos do acervo comunitário, por um lado, e, por outro, o desenvolvimento dos intercâmbios e da cooperação, cujos principais parceiros são, por ordem de importância, a Alemanha, a Itália, a França e a Áustria.

**2. A importância estratégica para a zona dos Balcãs**

2.1. A Eslovénia — único país da ex-Jugoslávia na via da adesão à União — demonstra aproveitar eficazmente a

oportunidade e o potencial oferecidos pelas políticas comunitárias para os países da Europa Central e Oriental, candidatos ou não à adesão. Isto é particularmente verdadeiro no tocante à estabilização e coesão da zona balcânica, na qual a Eslovénia, que participa no Pacto de Estabilidade para o Sueste Europeu, se afirma como importante posto avançado cujo lado meridional se encontra face à Grécia.

**3. As relações económicas com a União**

3.1. As observações que antecedem baseiam-se nos dados comerciais. O valor das exportações da Eslovénia tem vindo a subir e, em 2000, aproximava-se a 60 % do PIB. No entanto, as importações ainda são superiores em 16 % às exportações. É significativo que o início da melhoria da balança comercial seja devido a um crescente saldo positivo nas trocas com os países não comunitários, sobretudo com os países da zona balcânica, e, em primeiro lugar, a Croácia. Todavia, a União tem sido, e continuará a sê-lo no futuro, o principal parceiro da Eslovénia. Em 2000, a parte da União nas importações cifrava-se em 68 % e nas exportações em 64 %, constatando-se uma desvantagem comercial de 29 % para a Eslovénia nas suas relações com a União.

3.2. A Eslovénia conquistou e está a reforçar a sua posição em mercados de indiscutível importância para a União. Isto deverá ser tido em conta no tratado de adesão e, em especial, na determinação da contribuição financeira da Eslovénia para a União relacionada com os programas de ajuda financeira da União a este país. A questão representa uma das principais matérias ainda em discussão, apesar de, segundo declarações oficiais da Comissão Europeia, se dar por adquirido que a União assegurará à Eslovénia, após a adesão, financiamentos sobretudo dos Fundos Estruturais que, juntamente com os demais programas de ajuda financeira, corresponderão completamente ao contributo financeiro da Eslovénia para a União. Tal está em conformidade com a proposta da Comissão Europeia para que nenhum dos novos Estados-Membros se torne contribuinte líquido no momento da adesão.

#### 4. As relações entre as populações na perspectiva da União

4.1. Pela sua dimensão territorial e demográfica (superior unicamente ao Luxemburgo, Malta e Estónia em termos populacionais), bem como pelo seu potencial económico, a Eslovénia figura entre os países «pequenos», que já são os mais numerosos face aos principais países históricos e líderes económicos, mesmo à escala mundial, e cujo número aumentará ainda mais após as novas adesões. Neste contexto, a Convenção deve dar máxima atenção à preparação da reforma constituinte da União, em cujos trabalhos deverão participar desde já as populações dos diferentes países. As manifestações registadas na opinião pública dos diversos Estados-Membros que ainda não aderiram ao euro constituem sinais premonitórios.

4.2. É, pois, necessário activar os instrumentos e as formas de comunicação mais idóneas, em especial no domínio dos meios de comunicação social, da televisão e da imprensa, nos quais a Eslovénia operou recentemente uma profunda reforma institucional. Entretanto, é indispensável reforçar os intercâmbios directos e vocacionados para as parcerias transnacionais entre as organizações económicas e sociais, de modo a prestar uma atenção adequada às motivações da população eslovena que deverá aprovar o tratado de adesão mediante referendo. Dever-se-á ter em conta, especificamente, a articulação socioeconómica não apenas da actual maioria de 60 % favorável à adesão (segundo fontes oficiais), mas também e sobretudo da quota restante, que ainda assim é considerável, da população eslovena. O contributo estratégico das associações económicas e sociais, bem como das organizações não governamentais e religiosas para a comunicação directa entre as populações, juntamente com uma coesão supranacional mais sólida da União, merece um apoio duradouro. Nesta perspectiva, a Eslovénia deve ser acolhida como um novo recurso para o desenvolvimento da União.

#### 5. Identidades histórico-culturais e minorias na perspectiva da União

5.1. A Eslovénia distingue-se dos outros territórios da ex-Jugoslávia pela sua ligação ininterrupta desde a baixa Idade Média com a zona germanófona dos impérios católicos e do império austro-húngaro, sob o qual a população eslovena havia reivindicado o reconhecimento da sua autonomia e da sua identidade linguística. Os recentes conflitos na zona dos Balcãs demonstram a importância das afinidades histórico-culturais, com uma raiz confessional mais profunda do que a identidade linguística, no processo de transição para uma democracia pluralista e uma economia de mercado de tipo ocidental. Ao invés, afigura-se conveniente superar uma visão

esquemática, estática e não evolutiva, do conceito de «etnias» — que, na realidade, só se mostraram diferentes, mesmo incompatíveis, quando, na ausência de uma autoridade comum legitimada por valores partilhados, a competitividade imposta pelo mercado prevalece sobre a solidariedade devido à carência de recursos.

5.2. A salvaguarda da pluralidade linguística na unidade supranacional deve ser considerada como uma parte essencial da Convenção para a reforma constituinte da União, a fim de garantir a efectiva paridade das línguas, em especial das línguas que, como o esloveno (língua eslava meridional com escrita em alfabeto latino), se tornarão minoritárias no contexto comunitário. Neste quadro, também as minorias linguísticas, de aquém e além das fronteiras nacionais, italianos e húngaros na Eslovénia e eslovenos na Áustria e na Itália, poderão beneficiar de um reconhecimento mais efectivo. Dever-se-á atribuir a estas minorias uma importância substancial no desenvolvimento da cooperação transfronteiriça.

5.3. É precisamente esta multiplicidade cultural, que vai além das fronteiras nacionais, que constitui o princípio fundamental da unidade supranacional da Europa.

#### 6. O processo de transição: estabilidade e coesão, aspectos críticos e oportunidades

6.1. A relativa homogeneidade da população que habita o território, bem como a sua posição e papel de interface económica entre a Comunidade Europeia e a ex-Jugoslávia (vide, acordo para o comércio e a cooperação de 1980 e a Comunidade transfronteiriça Alpes-Ádria fundada em 1978) permitiram à Eslovénia, como a nenhum outro país entre os PECO, uma transição não traumática e gradual para uma democracia pluralista e uma economia de mercado. Desde o nascimento da República da Eslovénia, em 1991, as políticas de reaproximação visavam a adesão e beneficiaram do apoio da União, embora o tratado de associação (acordo europeu) tenha sido assinado apenas em 1996, tendo sido atrasado pela questão da restituição das propriedades anteriores à guerra, a qual não está ainda totalmente resolvida. À luz do Pacto de estabilidade e crescimento da União, é significativo que a Eslovénia se situe entre os países com menor défice público, o qual, apesar de ter aumentado em 2000, atinge apenas 25,8 % do PIB (pela primeira vez, mais por causa da dívida externa do que da interna).

6.2. Estabilidade e coesão internas foram e continuam a ser o critério fundamental do governo, em conformidade com os critérios de adesão estabelecidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga em 1993. Este critério foi substancialmente respeitado no carácter gradual das reformas, que foi, no entanto, considerado um aspecto problemático temporário do processo de transição, sobretudo em relação ao avanço das

privatizações, à abertura aos investimentos e financiamentos estrangeiros, ao direito de propriedade dos estrangeiros, à restituição dos bens expropriados no pós-guerra. Não podem ignorar-se os resultados pretendidos e obtidos: contenção da inflação e do desemprego (actualmente, a inflação ainda é superior, mas o desemprego é consideravelmente inferior às médias respectivas da União), salvaguarda da segurança social, defesa dos direitos dos cidadãos eslovenos nas privatizações, protecção face a formas de capitalismo selvagem e de especulação financeira. Mas, também não podem ser ignorados os obstáculos que durante muito tempo travaram e, em parte, continuam a travar os investimentos e financiamentos estrangeiros, atrasando as reestruturações, a inovação e a competitividade das empresas e, portanto, todo o sistema económico.

6.3. Embora pertencendo ao sector público, grande parte das médias empresas industriais e agrícolas funcionavam em «autogestão», através de um sistema de cooperativas considerado alternativo ao estatismo soviético. Na maior parte dos casos, a privatização implicou a sua atribuição aos anteriores sócios, fraccionando-as em pequenas empresas que hoje tentam recompor-se novamente como cooperativas ou formas societárias mais modernas, o que é necessário à sua adequada capitalização e ao seu posicionamento no mercado.

6.4. No primeiro período de transição, a política de protecção do emprego causou uma certa rigidez do mercado de trabalho, que, por seu turno, travou o processo de reestruturação da indústria. Tradicionalmente, a população eslovena possui um nível de formação profissional e de instrução secundária e universitária relativamente elevado. O mérito pertence ao sistema educativo e formativo já existente, pelo que não foi difícil adaptá-lo aos novos desafios, como sucedeu ultimamente através de uma reforma global.

6.5. Só recentemente foram criadas as condições para uma efectiva abertura do mercado de trabalho aos cidadãos comunitários. A publicação da lei mais recente sobre o emprego assegura as condições-quadro necessárias. No entanto, o reconhecimento mútuo das habilitações profissionais ainda foi aperfeiçoado. O mesmo se diga quanto ao direito de livre estabelecimento e ao exercício de actividades independentes.

6.6. Cumpre agora identificar melhor quais poderão ser as novas perspectivas que se abrem, para orientar de modo fiável e eficaz o mundo financeiro, empresarial e profissional da União. Mas é igualmente necessário prever e prevenir os riscos potenciais para o emprego, as condições de trabalho e a

segurança social, ligados à passagem completa para o regime de economia de mercado e o sistema monetário da União. Os relatórios apresentados anualmente pela agência governamental UMAR/IMAD (Institute of Macroeconomic Analysis and Development) sobre o desenvolvimento geral da Eslovénia dedicam, de facto, grande atenção aos efeitos da transformação económica e social sobre as relações e condições de vida humanas.

6.7. As condições-quadro do processo de transição em matéria de política económica, empresarial, regional, social, ambiental e de infra-estrutura, estabelecidas tendo em conta, em particular, as medidas de aplicação visando a privatização e a livre circulação, bem como o papel da administração pública, dos agentes económicos, dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, encontram-se discriminadas de forma exaustiva no anexo ao presente parecer.

## 7. O papel dos parceiros sociais e as estratégias de desenvolvimento para o futuro

7.1. A Eslovénia ratificou a versão revista da Carta Social Europeia em Junho de 2001. Os parceiros sociais participam regularmente no processo legislativo através da sua representação no Conselho Nacional consagrado na Constituição como órgão consultivo do Parlamento. A Câmara de Comércio representou até à data as empresas, inclusivamente perante o governo e na contratação colectiva com os sindicatos. Tal facto tem constituído um obstáculo à autonomia sindical e contratual. A concertação triangular a nível governamental continua contudo a prevalecer sobre a contratação bilateral por sectores e empresas. Neste contexto, prevê-se a celebração de um «contrato social 2001-2004» constituído por um pacote legislativo em matéria de política salarial, direitos dos trabalhadores, saúde e segurança no trabalho, segurança social e política de emprego.

7.2. Este contrato insere-se num quadro de programas e planos estratégicos adoptados pelo Parlamento e pelo Governo, que oferece uma orientação global para o futuro:

— Os «Objectivos estratégicos para o desenvolvimento do mercado de trabalho até 2006», aprovados pelo Parlamento, visam, em especial, o crescimento dos níveis de instrução, a realização de programas para ocupar os desempregados, a redução dos desequilíbrios regionais, o abaixamento da taxa de desemprego para 6 %. Trata-se de um plano de acção elaborado na sequência da «Avaliação comum das políticas de emprego prioritárias», acordado em 2000 entre a Comissão Europeia e o governo esloveno.

— O «Programa estratégico e orientações políticas para o desenvolvimento até 2006» — cuja aplicação foi confiada à agência governamental UMAR/IMAD e ao qual corresponde igualmente o «Programa de reaproximação económica» apresentado à Comissão — baseia-se no «capital humano para o desenvolvimento da competitividade». Em conformidade com as estratégias para o mercado do trabalho e o desenvolvimento económico, o governo estabeleceu recentemente um plano de acção para a passagem à sociedade da informação, a criação de um sistema financeiro eficiente, e reconversão e a reestruturação da economia. O governo adoptou também um plano específico para o desenvolvimento das PME e do espírito empresarial, na linha da política comunitária para as empresas.

— O «Plano nacional 2000-2003 para a investigação científica e tecnológica aplicada às empresas», aplicado pela Academia das Ciências e o Conselho nacional da investigação e do desenvolvimento, associa as duas universidades eslovenas e numerosos institutos de investigação aplicada, alguns do sector privado, e aspira a formas integradas de financiamento público (já na média da União) e privado. As estruturas de investigação demonstraram a sua eficiência no âmbito do Quinto programa-quadro de investigação científica da União e estão representadas no comité para o desenvolvimento científico e técnico (CREST). A Comissão e o Conselho Europeu desejam, também com vista à aplicação do Sexto programa-quadro, o alargamento da cooperação entre os institutos eslovenos e outros parceiros comunitários.

7.3. Em contrapartida, alguns aspectos revelam-se ainda inadequados e exigem acções urgentes: a articulação institucional a nível territorial e a capacidade administrativa para uma correcta utilização quer do Fundo Social, quer dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. Neste domínio, mostram-se ainda incompletos os capítulos do acervo comunitário relativos à política regional e à agricultura para as ajudas directas.

## 8. Ambiente, transportes, turismo, serviços sociais, defesa dos consumidores

8.1. A produtividade solicitada à economia eslovena pelas condições-quadro da União para a adesão poderá, inicialmente, ter posto em segundo plano a protecção integrada do ambiente. Mas, nas mesmas condições-quadro também entram as normas ambientais da União, cuja aplicação se encontra hoje bastante avançada na Eslovénia, mesmo em comparação com os demais países comunitários. A central nuclear de Krsko, que remonta às relações económicas da ex-Jugoslávia com a França, produz 20 % da electricidade da Eslovénia e da

Croácia. Foram e continuam a ser realizadas aplicações de segurança avançadas, avaliadas e desenvolvidas no âmbito do Programa-quadro da Euratom, e geralmente consideradas adequadas tanto no interior como no exterior da Eslovénia. Como na Alemanha, é proibido aumentar a produção de energia nuclear e está prevista a sua progressiva substituição por fontes de energia renováveis. O Programa nacional de acção para o ambiente estabelece a integração da protecção do ambiente nas várias políticas: industrial, dos transportes, da energia, agrícola e do turismo. A comprová-lo está o Plano nacional dos transportes que atribui prioridade ao desenvolvimento das redes ferroviárias para os corredores transeuropeus Este-Oeste e Norte-Sul, que se cruzam no território esloveno e são considerados estratégicos pela União.

8.2. Isto inscreve-se, por outro lado, na linha da Convenção para a protecção dos Alpes, à qual a Eslovénia aderiu juntamente com a Áustria, a França, a Alemanha, a Itália e os Principados do Liechtenstein e do Mónaco, e a que presidiu durante bastante tempo. Embora a Comunidade Europeia tenha também aderido a esta Convenção de 1991 e que esta diga respeito a um bom terço do território esloveno, que inclui o parque nacional de Triglav (2 864 m.), montanha emblemática da Eslovénia, os relatórios da Comissão não lhe fazem qualquer referência. No quadro desta Convenção foi ainda estabelecido um pacote de medidas específicas para o turismo. Contudo, o turismo é apenas considerado pela Comissão na sua vertente económica, embora merecesse maior atenção não somente pelo seu impacto ambiental, mas também pelos seus efeitos sobre o mercado de trabalho, bem como por alguns dos seus aspectos que podem provocar distorções no mercado junto às fronteiras com a União.

8.3. Sente-se, sobretudo, a necessidade de informação e atenção relativamente aos serviços sociais e, em especial, ao sistema de saúde, que, no passado, se distinguiu pela excelência de algumas especialidades cirúrgicas, a ponto de atrair médicos e pacientes tanto da Itália como da Áustria. Actualmente, a relação parece ter-se invertido devido, como é óbvio, à contenção da despesa pública destinada ao sector. Problemático parece ser, portanto, o facto de a Comissão se limitar a observar que «a Eslovénia deve dar início à reforma do sistema de saúde para aliviar a balança pública e garantir a sua sustentabilidade». Na mesma linha, a Comissão acolhe positivamente a nova legislação sobre a segurança social para os idosos e as pessoas consideradas incapazes para o trabalho, mas apenas no contexto da correspondente redução da despesa em 0,7 % do PIB em 2000 (que, na verdade, deriva da extinção das pré-reformas em alternativa aos despedimentos na fase principal da reestruturação).

8.4. O programa nacional de defesa dos consumidores, adoptado para 2001-2005, prevê medidas específicas e intervenções directas, aplicadas por intermédio de estruturas governamentais especializadas, coma participação constante e qualificada das organizações não governamentais de consumidores, que são reconhecidas e apoiadas financeiramente pelo governo.

## 9. Papel estratégico da gestão pública e privada

9.1. O programa nacional de transposição do acervo comunitário, que se baseia no acordo de parceria de 1999 e que foi actualizado em 31 de Maio de 2001, indica os objectivos prioritários que ainda deverão ser atingidos mediante o estabelecimento de prazos precisos. O relatório da Comissão de Novembro de 2001 e a subsequente deliberação do Conselho Europeu de Laeken consideram prioritária a necessidade de aplicar de modo coerente e eficaz o acervo comunitário, que já foi quase inteiramente transposto pela Eslovénia. Para tanto, a Comissão e o Conselho solicitam, antes de mais, a reforma da administração e da função públicas, juntamente com a prevista legislação sobre os entes públicos.

9.2. É atribuída uma importância fundamental ao desenvolvimento e à qualificação da gestão pública, tarefas que foram expressamente confiadas a um secretário de Estado da Presidência do governo esloveno e a uma academia administrativa, que adoptaram um plano sistemático para a formação. A Comissão, por seu turno, apoiou os projectos «Twinning», muitos já concluídos com sucesso. Estes projectos têm por objectivo a aplicação dos capítulos do acervo comunitário considerados mais urgentes. A sua planificação e realização resultam da cooperação entre peritos eslovenos e peritos provenientes de outros parceiros europeus que adquiriram conhecimentos exemplares nas várias matérias. Neste domínio, espera-se muito das organizações representativas da função pública, da sua disponibilidade e capacidade de cooperação a nível transnacional e europeu, inclusivamente na perspectiva mais ampla da desejada harmonização das administrações públicas da União.

9.3. Sente-se igualmente a necessidade de reforçar e formar a gestão privada em função do desenvolvimento das empresas existentes e da criação de novas iniciativas empresariais para que possam responder com eficiência e eficácia às novas oportunidades e potencialidades oferecidas pela economia de mercado e pela plena adesão da Eslovénia à União. Para este

fim, as respectivas associações profissionais e empresarias e a sua cooperação transnacional e europeia poderão desempenhar um papel essencial.

9.4. As profissões liberais e as respectivas ordens profissionais fazem parte integrante deste contexto. Algumas profissões já estabeleceram, de resto, profícuas relações transnacionais, que visam sobretudo o reconhecimento mútuo do direito ao exercício das profissões nos respectivos países.

9.5. A interdependência entre modernização da administração pública e inovação do sistema de produção, a eficácia dos direitos e deveres numa correcta interacção entre as partes, exigem uma forte sinergia entre público e privado que pode ser obtida, nomeadamente, graças a uma formação conjunta das várias categorias da função pública, das empresas privadas e das profissões liberais, representadas no Comité Económico e Social.

## 10. Considerações finais

10.1. A passagem de um sistema monocrático para uma democracia pluralista, a conversão da economia colectivizada para uma economia de mercado, a subsequente transformação da sociedade, a alteração das relações sociais, das necessidades e das aspirações, que norteiam os comportamentos individuais e colectivos, orientam-se para os modelos existentes — bons ou maus. Neste sentido, convirá prestar uma atenção crítica à União e à compatibilidade das suas políticas em todos os domínios (político-institucional, económico, social, ambiental e cultural), com uma economia de mercado competitiva e ao mesmo tempo orientada para o desenvolvimento social e ecológico sustentável, em relação aos países na via da adesão.

10.2. Finalmente, o CESE é do parecer de que a integração da Eslovénia, como a de qualquer outro país da região sueste da Europa, requer uma abordagem regional global e exaustiva, instrumentos apropriados de execução de uma «política» regional e o incentivo à cooperação regional.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**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 Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2002»**

(COM(2002) 171 final)

(2002/C 241/34)

Em 11 de Abril de 2002, a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 26 de Junho de 2002 (relator: Kenneth Walker).

Na sua 392.ª reunião plenária (sessão de 18 de Julho de 2002), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer com 32 votos a favor e 6 votos contra.

## 1. Introdução

1.1. O Comité já emitiu pareceres sobre a Comunicação da Comissão, de 24 de Novembro de 1999, que estabelece a estratégia para o mercado interno <sup>(1)</sup>, e sobre a primeira <sup>(2)</sup> e a segunda <sup>(3)</sup> revisões anuais desta estratégia pela Comissão. O presente parecer trata da terceira revisão anual da Comissão.

1.2. Esta terceira revisão pretende reunir os vários componentes da política do mercado interno num único documento e «fornece aos decisões linhas de orientação para os próximos 18 meses». Baseia-se numa análise detalhada — efectuada principalmente pelo relatório de Cardiff <sup>(4)</sup> — dos domínios em que o mercado interno ainda tem de ser melhorado. Define uma série de acções orientadas destinadas a preencher essas lacunas.

1.3. A comunicação aponta também os progressos registados desde a revisão do ano passado. Os resultados são variados. A taxa de conclusão das acções orientadas é pouco superior a 50 %, mais ou menos idêntica à do ano passado. Verificaram-se algumas realizações dignas de registo, mas a evolução global não foi suficientemente rápida.

1.4. O impulso suplementar dado pelo Conselho Europeu de Barcelona permite-nos agora acelerar o passo. A necessidade de continuidade e de resultados é, assim, a principal mensagem

da presente comunicação, que se centra nos mesmos objectivos gerais da revisão do ano passado, a saber:

- prosseguir as reformas económicas aprovadas em Lisboa e reafirmadas em Barcelona;
- preparar os meios necessários à exploração das oportunidades que serão em breve oferecidas por um mercado interno alargado;
- velar por que o mercado interno traga vantagens palpáveis aos cidadãos, particularmente na sua qualidade de consumidores, e às empresas, em especial às PME;
- colocar a tónica nas chamadas «questões fundamentais» — como a harmonização apropriada, o reconhecimento mútuo, a transposição, o cumprimento e a aplicação, a resolução de problemas e a normalização —, que são essenciais para que o mercado interno funcione também na prática, e não apenas na teoria.

1.5. O Comité não pretende reiterar no presente parecer as observações que fez anteriormente sobre as primeiras revisões da estratégia para o mercado interno; limita-se a tratar das questões que afectam a orientação futura do mercado interno e da eliminação das lacunas existentes.

## 2. Os progressos realizados — Revisão da Comissão

2.1. Há 10 anos que foi inicialmente estabelecido o prazo de 1 de Janeiro de 1993 para a introdução do Mercado Único. Desde então, a Europa percorreu um longo caminho, mas há ainda muito por fazer. O euro e o alargamento irão desencadear uma nova dinâmica e a estratégia de Lisboa trouxe um novo ímpeto.

(1) JO C 140 de 18.5.2000.

(2) JO C 14 de 16.1.2001.

(3) JO C 221 de 7.8.2001.

(4) COM(2001) 736 final, 7 de Dezembro de 2001.

2.2. A reforma estrutural é importante e constitui a chave da preservação a longo prazo do modelo social europeu. A reforma estrutural é necessária porque a capacidade da Europa para ter um crescimento sustentável e criar melhores empregos depende da força da sua economia; após a introdução do euro, dispor de economias fortes e flexíveis é a melhor forma de enfrentar choques externos. Uma economia forte permite sustentar o modelo social único europeu, tirar proveito da sua diversidade e desfrutar de uma elevada qualidade de vida.

2.2.1. A tentação de adiar as reformas é de evitar. A reforma poderá ser difícil de aplicar na prática e ser desconfortável a curto prazo. Depara-se frequentemente com a resistência de interesses sectoriais limitados. No clima económico actual, poderá haver a tentação de abrandar o ritmo da reforma e de resistir à mudança; já vimos alguns exemplos disto. Contudo, adiar as reformas seria um erro, já que a União ficaria numa posição desfavorável para beneficiar da recuperação global, cujos primeiros sinais já se vislumbram. Isso reduziria a capacidade de inovação e desenvolvimento das empresas e tornaria menos provável a criação de novas empresas.

2.2.2. O êxito irá depender da vontade política; as promessas têm de ser cumpridas. A Europa mostrou que pode agir a uma só voz, se houver vontade política. Temos agora a oportunidade de usar este êxito como base para a evolução futura. A nossa capacidade para o fazer vai depender da vontade política de traduzir os compromissos assumidos em Barcelona em medidas concretas.

2.3. Na revisão dos progressos realizados desde o ano passado, a Comissão nota que o ritmo geral da aplicação ainda é demasiado lento. A responsabilidade por este ritmo cabe à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão falhou alguns dos seus prazos, por exemplo, no que diz respeito ao plano de acção para a melhoria da regulamentação e à estratégia para os serviços. Mas, na maioria dos casos, os atrasos ficaram a dever-se ao Parlamento e ao Conselho, como, por exemplo, no caso da patente comunitária, dos pacotes legislativos para os contratos públicos e da directiva sobre as ofertas públicas de aquisição.

2.4. Consta do Anexo 2 um painel de avaliação das acções realizadas e não realizadas.

2.5. O impulso gerado em Barcelona permite acelerar o ritmo da realização; esta oportunidade tem de ser aproveitada. Até à data, os compromissos assumidos nos Conselhos Europeus não se traduziram em acções ao nível das reuniões

ministeriais celebradas nos diferentes formatos do Conselho. Esta «lacuna de concretização» terá de ser colmatada agora, de contrário, será posta em causa a credibilidade global da estratégia de Lisboa.

2.5.1. O valor acrescentado da estratégia para o mercado interno consiste no facto de que o todo vale mais do que a soma das partes. Muitas das acções propostas irão reforçar-se mutuamente, pois desencadeiam várias mudanças em simultâneo. Se apenas for realizada uma parte das acções previstas, esse efeito multiplicador ficará seriamente diminuído.

### 3. Os próximos 18 meses: o plano de acção da Comissão

3.1. Perante a lentidão dos progressos registados até à data, impõe-se um esforço sustentado para garantir que todas as acções orientadas fiquem finalmente concluídas. Nesta fase, não é necessário um afluxo de novas ideias nem uma mudança de direcção. O trabalho em curso ainda vai a meio. As três prioridades são a reforma económica, a preparação do mercado interno para o alargamento e a melhoria do seu funcionamento na prática.

3.2. Apenas sete Estados-Membros cumpriram o objectivo de transposição estabelecido em Estocolmo. Foi definido um novo objectivo para os Estados-Membros, que deverão obter taxas de transposição de, pelo menos, 98,5 %, ao passo que deverão ser executadas a totalidade das directivas cuja transposição foi feita há pelo menos dois anos, até ao Conselho Europeu da Primavera de 2003.

3.2.1. Não obstante, a simples transposição de regras comunitárias para a legislação nacional não é suficiente; a lei também tem que ser correctamente aplicada na prática. A realidade é que, em demasiadas ocasiões, os cidadãos ou empresas que pretendem exercer os seus direitos no mercado interno deparam-se com problemas de ordem prática, como, por exemplo, dificuldades em ver as suas qualificações profissionais reconhecidas ou a retirada dos seus produtos dos circuitos de comercialização sem motivo aparente. A Comissão pode intentar processos por infracção, mas resolver um litígio pode demorar anos — dois anos na maioria dos casos e muito mais se o processo for a tribunal<sup>(1)</sup>. As acções judiciais devem ser evitadas quando os problemas podem ser resolvidos de maneira pragmática; daí a importância de continuar a desenvolver a rede SOLVIT de resolução de problemas<sup>(2)</sup> e de relançar o Serviço de Assistência Directa aos Cidadãos. A Comissão pretende igualmente que os Estados-Membros reduzam em, pelo menos, 10 % o número de infracções resultantes do incumprimento da legislação comunitária, até Junho de 2003.

(1) Painel de Avaliação do Mercado Interno n.º 9, Novembro de 2001.

(2) COM(2001) 702 final, de 27 de Novembro de 2001.

3.3. As acções orientadas para os próximos 18 meses foram seleccionadas de acordo com o contributo que podem dar para a realização dos objectivos prioritários fundamentais. O número das acções foi drasticamente reduzido, de cerca de 80 no ano passado para cerca de 30 este ano, para garantir o máximo de atenção política. As acções orientadas foram agrupadas em quatro grandes rubricas, definidas na comunicação inicial de há três anos sobre a estratégia para o mercado interno <sup>(1)</sup>. Essas quatro rubricas são:

- modernizar os mercados;
- melhorar as condições das empresas;
- satisfazer as necessidades dos cidadãos;
- antecipar o alargamento.

3.3.1. A modernização dos mercados é um objectivo primordial. Alguns dos principais sectores da economia europeia ainda não são suficientemente competitivos. Alguns sectores-chave do mercado interno permanecem fragmentados e excessivamente protegidos da concorrência. O Conselho Europeu de Barcelona pôs a tónica na integração das indústrias de redes e no sector financeiro, que constituem a espinha dorsal de um mercado interno plenamente operacional. Tem de ser acelerado o ritmo de implementação do Plano de Acção para os Serviços Financeiros. São necessárias medidas arrojadas para se obterem mercados de serviços mais integrados. Tornar os contratos públicos mais abertos e competitivos acarretará enormes poupanças. O reconhecimento mútuo das qualificações profissionais, a certificação de produtos e os serviços financeiros tem de funcionar; os problemas com o reconhecimento mútuo implicaram, só no ano 2000, uma perda nas transacções comerciais de 150 mil milhões EUR, mas não há remédios milagrosos que se possam aplicar a todos os casos. O défice de normalização tem de ser reduzido; embora os trabalhos de harmonização tenham sido intensificados, o processo de adopção de uma norma europeia pode ainda demorar oito anos.

3.3.2. Melhorar as condições das empresas é outra prioridade fundamental. As acções destinadas a integrar os mercados mediante a supressão dos entraves ao comércio apenas serão plenamente eficazes se se apoiar a criação de empresas criativas e dinâmicas num ambiente que promova o espírito empresarial e a inovação. São necessários progressos em várias frentes. Tem que haver menos e melhores auxílios estatais; o Conselho Europeu de Barcelona exortou os Estados-Membros a continuarem a reduzir os auxílios estatais, reorientando-os para objectivos mais horizontais. É igualmente importante melhorar o enquadramento fiscal das empresas em toda a União eliminando as barreiras fiscais e as distorções. Para que as empresas sejam competitivas há que aligeirar os encargos que suportam; o impacto nas PME é particularmente negativo. Apesar de todas as vozes se erguerem em defesa de uma melhor regulamentação, a maior parte das empresas continua a não discernir quaisquer efeitos dessa melhoria no seu

funcionamento diário. A Comissão apresentou um plano de acção para a melhoria da regulamentação ao Conselho Europeu de Sevilha. Mas apresentar um plano de acção não é suficiente, há que fazê-lo funcionar na prática; os Estados-Membros devem desempenhar o seu papel na íntegra. Uma área importante pela qual os Estados-Membros são responsáveis são as regras que presidem à criação de empresas. Para promover a iniciativa empresarial, há que começar por criar condições para que seja mais fácil e barato criar uma nova empresa. Tem que ser quebrado o impasse existente quanto à proposta de patente comunitária; sem uma protecção forte e acessível das patentes, a Europa ficará cada vez mais atrás dos EUA.

3.3.3. O mercado interno deve satisfazer as necessidades dos cidadãos europeus. A concorrência é o melhor amigo do consumidor e não compromete a sua segurança. As regras de defesa do consumidor devem promover a concorrência e a livre circulação. Embora as diferenças de preços se tenham reduzido durante a última década, a convergência está agora a abrandar. O relatório de Cardiff e o Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia <sup>(2)</sup> sugerem que a existência de quadros regulamentares diferentes, como os que afectam a estrutura da distribuição, pode, em parte, explicar isto. Satisfazer as necessidades dos cidadãos exige também uma maior integração do desenvolvimento sustentável e da protecção do ambiente <sup>(3)</sup> e de aspectos da política social com a política de mercado interno e a implementação do Plano de Acção da Comissão para as Competências e a Mobilidade, que visa criar um ambiente mais favorável a que os mercados de trabalho europeus passem a ser mais abertos e acessíveis até 2005 <sup>(4)</sup>.

3.3.4. O mercado interno é um dos domínios-chave, de grande visibilidade, em que é possível detectar imediatamente se os novos Estados-Membros estão ou não plenamente preparados para a adesão, tanto em teoria como na prática. Com a iminência do alargamento, os países candidatos devem continuar a reforçar a respectiva capacidade administrativa, especialmente em áreas-chave, como os direitos de propriedade intelectual e industrial, o reconhecimento mútuo (em particular, das qualificações profissionais), os contratos públicos e o branqueamento de capitais. A União está a apoiar os seus esforços, mas é importante integrar o mais depressa possível os novos Estados-Membros na rede SOLVIT de resolução de problemas.

3.4. As acções orientadas da Comissão são apresentadas no Anexo 3. O Comité apoia, em linhas gerais, estas acções e exorta o Conselho, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros a desempenharem os seus papéis na sua consecução.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 624 final, de 24 de Novembro de 1999.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 531, de 2 de Outubro de 2001.

<sup>(3)</sup> Estratégia do Conselho sobre a integração da protecção do ambiente e do desenvolvimento sustentável na política do mercado interno (8970/01).

<sup>(4)</sup> COM(2002) 72, de 13 de Fevereiro de 2002.

3.5. É difícil medir os resultados das políticas públicas. Alguns resultados importantes são impossíveis de quantificar; outros implicam um custo tão elevado que não vale a pena fazê-lo. Todavia, é sempre preferível efectuar uma medição do que não efectuar nenhuma. É mais importante medir os resultados do que as acções empreendidas; o que importa não é o número de acções orientadas realizadas, mas o impacto que tiveram. As acções devem ser acompanhadas de indicadores; na próxima revisão do mercado interno, a Comissão procurará tornar explícitos os indicadores através dos quais devem ser medidos os progressos no terreno.

#### 4. Observações na generalidade sobre a Revisão da Estratégia do Mercado Interno da Comissão

4.1. No Conselho Europeu de Lisboa de 2000, a UE definiu o objectivo estratégico de vir a ser, dentro de 10 anos, «a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de manter o crescimento económico com mais e melhores empregos e maior coesão social». Há dois anos que a Europa cumpre esta missão, mas está atrasada em relação aos Estados Unidos em relação a muitos dos indicadores significativos através dos quais se medem o dinamismo económico e a competitividade.

4.2. Uma das principais razões que justifica este estado de coisas é a impossibilidade de continuar a progredir em direcção à conclusão do mercado interno. Tal como os Estados Unidos, a Europa efectua a maior parte das suas transacções comerciais dentro do seu próprio território; o comércio intracomunitário representa cerca de 63 %<sup>(1)</sup> do total. Conforme se comprova na comunicação da Comissão, a incapacidade de melhorar os mercados europeus está a limitar o crescimento dessas transacções comerciais — os problemas com o reconhecimento mútuo implicaram, só no ano 2000, uma perda nas transacções comerciais de 150 mil milhões EUR. O mercado interno está tão longe de estar concluído que, frequentemente, é mais fácil as empresas europeias efectuarem transacções comerciais com parceiros fora da União do que no seu interior; para cumprir a sua missão, a UE tem que simplificar as transacções comerciais entre os Estados-Membros. Por conseguinte, o Comité concorda com a Comissão de que a modernização dos mercados europeus deve ser um dos principais objectivos.

4.3. A leitura do documento da Comissão gera um certo sentimento de *déjà vu*. Em cada uma das comunicações que apresentou sobre este assunto, estão patentes os mesmos imperativos, os mesmos objectivos, as mesmas exortações e a

mesma decepcionante falta de progresso. A Comissão advogou as mesmas medidas e estabeleceu as mesmas metas com admirável coerência, mas os resultados almejados não se concretizaram. O Comité nota que a Comissão admite que falhou alguns dos seus prazos, incluindo no que diz respeito ao Plano de Acção para a Melhoria da Regulamentação, para o qual o Comité já tinha chamado a atenção noutro parecer<sup>(2)</sup>. Contudo, o Comité concorda com a afirmação da Comissão de que cabe aos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho grande parte da responsabilidade por esta falta de progresso.

4.4. O Comité concorda com a Comissão no que respeita à necessidade de reformas estruturais. Apesar dos compromissos assumidos em Lisboa e reafirmados em Barcelona, a liberalização dos mercados da energia está a progredir muito lentamente; alguns Estados-Membros aprovam a ideia em teoria mas parecem relutantes em ir mais longe. Aparentemente, existe ainda bastante resistência à mudança nalguns sectores, especialmente ao nível dos Estados-Membros; para ultrapassar isto, vai ser necessário, como afirma a Comissão<sup>(3)</sup>, inculcar novos hábitos, formular novos métodos de trabalho e desenvolver uma nova cultura administrativa e política, o que vai exigir uma abordagem polivalente, na qual a Comissão deverá assumir um papel de liderança.

4.4.1. O ano passado, no seu plano de acção de 18 meses, a Comissão reduziu o número de acções orientadas de 130 para 78. Actualmente, este valor foi reduzido para cerca de 30. Em cada um dos últimos dois anos, a taxa de realização das acções manteve-se relativamente constante rondando os 50 %. Embora seja quase certo que a Comissão tem razão em afirmar que esta redução adicional vai tornar possível concentrar de modo mais eficaz os esforços políticos num número reduzido de acções orientadas, esta revisão constante para baixo aparentemente não se traduziu em qualquer melhoria da taxa de realização. Parece que a Comissão espera que a redução do número resulte mais uma vez numa proporção mais elevada de acções a realizar, mas a experiência mostra que esta teoria de causa-efeito não deve ser aceite *quantum valeat*. Aparentemente, não é tanto uma questão de energia política quanto de vontade política.

4.4.1.1. Por natureza, nas democracias, a vontade política baseia-se na vontade da maioria dos cidadãos. Só quando a grande maioria dos cidadãos europeus reconhecer os benefícios que dele pode retirar, o mercado interno se poderá tornar realidade.

<sup>(1)</sup> Comissão Europeia, Fevereiro 2002.

<sup>(2)</sup> JO C 125 de 27.5.2002.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 726 final, de 5 de Dezembro de 2001.

4.4.2. Conforme afirma a Comissão: «Para que o mercado interno seja eficaz, é necessário, em primeiro lugar, que os Estados-Membros transponham as directivas acordadas para as suas legislações nacionais». O Comité concorda com a importância que a Comissão atribui à correcta transposição, dentro dos prazos assinados, das directivas comunitárias para as legislações nacionais dos Estados-Membros. Actualmente, a transposição e aplicação das directivas nos Estados-Membros são fonte de complexidades, divergências e atrasos adicionais. Para evitar distorções da concorrência e a criação de regimes legislativos diferentes, que prejudicam e esmorecem o comércio intracomunitário, tem que haver um elevado grau de harmonização entre os instrumentos legislativos em vigor nos vários Estados-Membros. Isto não será possível se tantos Estados-Membros se atrasarem na transposição da legislação comunitária e se a transposição for distorcida por interpretações nacionais divergentes, bem como pelo recurso generalizado a derrogações e isenções. É simplesmente inaceitável que os Estados-Membros continuem a ser autorizados a adiar efectivamente o processo de transposição *sine die*.

4.4.3. Um exemplo típico dos atrasos que se verificam é o caso da directiva sobre as garantias dos consumidores <sup>(1)</sup>, a qual, até hoje, apenas foi transposta em quatro Estados-Membros. A Comissão tem como objectivo taxas de transposição de 98,5 %, ao passo que 100 % das directivas deverão estar implementadas dois anos após a respectiva data de transposição, mas estas pretensões são, aparentemente, impossíveis de atingir *a priori*.

4.4.4. Nem tão-pouco se trata de uma mera questão de transposição. Tem que ser cumprido um certo número de condições particulares para que possa ser concluído o processo de transposição da legislação europeia para as legislações nacionais, por forma a produzir o necessário grau de harmonização capaz de tornar o mercado interno uma realidade. As mais importantes são:

- transposição da legislação uniformemente e em tempo útil;
- criação da necessária capacidade administrativa que possibilite uma aplicação efectiva;
- exercício da vontade política como garantia de cumprimento.

4.5. O Comité concorda com a afirmação da Comissão de que as suas propostas de acções reforçar-se-ão mutuamente e produzirão um efeito multiplicador que seria sensivelmente reduzido por uma implementação parcial.

4.6. O Comité aceita a declaração da Comissão de que não é necessária uma vaga de ideias novas nesta fase ou uma mudança de direcção. Nada seria menos político do que, nesta conjuntura, tentar reorientar o processo. Há, contudo, uma necessidade premente de mais progresso na consecução dos citados objectivos da Comissão. O tempo é essencial nesta matéria. O Comité aprova estes objectivos na generalidade, bem como as prioridades que a Comissão lhes atribuiu.

## 5. Observações sobre as acções orientadas da Comissão

### 5.1. Modernizar os mercados

5.1.1. O Comité concorda com a Comissão quanto à necessidade urgente de os Estados-Membros respeitarem o compromisso assumido em Barcelona, segundo o qual todos os consumidores europeus não-domésticos terão a liberdade de escolha do fornecedor de electricidade e gás a partir de 2004. O Comité considera que, se este objectivo for atingido, representará um avanço considerável no processo de liberalização dos serviços, mas ainda deixará à discrição dos Estados-Membros a restrição da liberdade de escolha dos consumidores domésticos e não afectará muitos outros serviços essenciais. Consequentemente, este objectivo está longe de ser ambicioso, mas está provavelmente no limite do que é politicamente viável.

5.1.2. Conforme assevera a Comissão, «Os serviços financeiros são o óleo do motor da economia europeia». A análise intercalar de alto nível do Plano de Acção para os Serviços Financeiros (PASF) <sup>(2)</sup> considerou que um sector financeiro integrado poderia acrescentar tanto como 43 mil milhões EUR anuais ao crescimento do PIB da UE. Os consumidores seriam os principais beneficiários. O Conselho de Barcelona reafirmou o papel do PASF como o ponto de partida para alcançar estes objectivos. Além disso, instou o Conselho e o Parlamento Europeu a adoptarem este ano as oito medidas legislativas actualmente em debate. O Comité junta a sua voz a este apelo.

5.1.3. A Comissão considera que só no sector dos serviços prestados às empresas, uma concorrência mais aguerrida poderá acrescentar até 350 mil milhões EUR ao PIB da União <sup>(3)</sup>. Os serviços têm sido, de longe, o principal motor de crescimento do emprego na Comunidade no final da década de 90, sendo o sector com maior potencial de crescimento do emprego no futuro. A diferença entre a UE e os EUA em termos de taxas de emprego é de 14 pontos percentuais (equivalentes a 36 milhões de postos de trabalho) <sup>(3)</sup>. O Comité concorda com a Comissão que, para concretizar este potencial, é essencial remover as barreiras que ainda existem no mercado interno ao nível da prestação de serviços transfronteiras pelas empresas, da utilização dos serviços pelos consumidores e da liberdade de estabelecimento.

<sup>(1)</sup> Directiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, JO L 171 de 7.7.1999.

<sup>(2)</sup> Realizada em Bruxelas, em 22 de Fevereiro de 2002.

<sup>(3)</sup> COM(2000) 78, de 1 de Março de 2000.

5.1.3.1. O Comité considera que seria útil proceder a uma avaliação dos custos para os contribuintes europeus no caso de os consumidores não terem acesso a serviços prestados através do acesso universal ou de um amplo leque de prestadores de serviços. Impõe-se uma legislação adequada e/ou códigos de conduta para regular as empresas que prestam esses serviços e, para melhorar o funcionamento do mercado interno, e evitar distorções da concorrência, e assegurar que os serviços são fornecidos de forma continuada e sempre com boa qualidade, estas normas deveriam ser harmonizadas em todos os países da Comunidade. Seria igualmente esclarecedora uma avaliação do impacto da situação actual do emprego no sector dos serviços. Estas avaliações seriam especialmente elucidativas no contexto do alargamento.

5.1.4. Outro domínio em que é urgente progredir são os contratos públicos. A percentagem de contratos públicos abertamente anunciada tem vindo a aumentar, mas apenas de 15 %. Entretanto, a percentagem de contratos que envolvem bens e serviços de outros Estados-Membros permanece bastante abaixo de 2 %, em comparação com cerca de 20 % no sector privado. Segundo a Comissão, uma maior abertura dos contratos públicos poderá poupar ao contribuinte europeu mais de 50 mil milhões EUR. É difícil não concluir que se trata simplesmente de mais uma manifestação de protecção por parte dos Estados-Membros; como tal, esta posição não é conforme ao espírito da Europa, nem é susceptível de fazer progredir a missão da União. O Comité concorda com a Comissão quando esta afirma que é essencial verificar progressos na adopção do seu pacote legislativo proposto, devendo ser contrariadas quaisquer tentativas de «diluição» do mesmo através, por exemplo, do aumento dos limiares.

5.1.5. O Comité partilha do ponto de vista da Comissão quanto à necessidade de garantir uma aceitação geral do princípio do reconhecimento mútuo. A Comissão declara que «Em muitos sectores, este princípio funciona razoavelmente bem e evita regulamentação desnecessária». *O si sic omnes!*

5.1.6. O Comité deplora o facto de que o processo de adopção de uma norma europeia possa ainda demorar oito anos e considera que devem ser urgentemente encontradas formas de racionalizar este processo. O Comité considera inaceitável que não haja uma solução para este problema. O Comité adere igualmente à posição da Comissão de que a situação permanece preocupante em alguns dos sectores-chave da economia, como os dos produtos de construção e maquinaria. Conforme reconhece a Comissão, «nestes sectores, não existe ainda um verdadeiro mercado interno».

## 5.2. Melhorar as condições das empresas

5.2.1. O Comité apoia o ponto de vista da Comissão de que a União tem que apoiar empresas criativas e dinâmicas, o que exige a criação de uma cultura empresarial na qual as empresas possam desenvolver-se, libertas de desnecessárias barreiras burocráticas. A legislação tem que ser concebida para facilitar o desenvolvimento das empresas em vez de o limitar. O Comité considera que esta é uma condição *sine qua non* para a realização do crescimento económico sustentável.

5.2.2. Desses obstáculos, um dos mais prejudiciais é a carga regulamentar que onera as empresas, que, segundo afirma a Comissão, deve ser reduzida. O Comité emitiu recentemente dois pareceres <sup>(1)</sup> sobre a simplificação e melhoria do ambiente regulamentar. Nestes pareceres, o Comité chamou a atenção para a necessidade de uma melhor regulamentação, que tem que acarretar uma redução no volume das normas. O Comité não equaciona este processo com a desregulamentação. O estilo fragmentado segundo o qual a legislação europeia tem evoluído redundou em textos legislativos intrincados e obscuros; é evidente que esta legislação deve ser objecto de uma revisão de grande envergadura, para que sejam produzidos documentos concisos e coerentes em vez dos complicados palimpsestos existentes actualmente. O Comité também chamou a atenção para o facto de a simplificação exigir uma maior harmonização da legislação na UE e apelou a um maior recurso a regulamentos em vez de directivas, apresentando assim aos Estados-Membros um facto consumado em vez de uma oportunidade para criar mais diversidade.

5.2.2.1. No segundo destes pareceres, o Comité aludiu ao facto de que a má qualidade da regulamentação estava a custar às empresas europeias mais de 330 mil milhões EUR anualmente e que, se fossem considerados os custos para as administrações públicas e os custos da ineficácia económica devida à má qualidade da regulamentação, o custo total para a sociedade seria de aproximadamente 10 % do PIB. Neste parecer, o Comité estabeleceu um Plano de Acção para a Melhoria da Regulamentação e exortou todos os actores em causa a desempenharem o seu papel na respectiva implementação. O Comité repete agora esta exortação. O plano de acção proposto pelo Comité é apresentado em pormenor no Anexo 4.

5.2.3. O Comité regista com interesse a publicação do Plano de Acção para a Melhoria da Regulamentação que a Comissão vai apresentar ao Conselho Europeu de Sevilha. O Comité está actualmente a elaborar um parecer sobre o documento em causa. O Comité está convencido de que o Conselho, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros vão

(1) JO C 48 de 21.2.2002 e JO C 125 de 27.5.2002.

agir com prontidão e determinação para efectivarem as propostas da Comissão. Tal como afirma a Comissão: «... para que as empresas da União sejam competitivas, há que aligeirar os encargos que suportam». O Comité insta a Comissão a dar o tom neste processo, o que está perfeitamente dentro das suas atribuições; embora, em última análise, a realização do projecto não dependa desta instância, a Comissão exerce uma influência que ultrapassa de longe a sua esfera de competências formal. Manter o *statu quo* não é uma opção viável.

5.2.3.1. O Comité regista o facto de a Comissão planear constituir, com os Estados-Membros, um Painel Permanente de Empresas Europeias para efeitos de Teste, composto por cerca de 4 000 empresas, para assistir na avaliação do impacte potencial de propostas-chaves de regulamentação em empresas de todas as dimensões e para obter um «feedback» em tempo oportuno e representativo. O Comité saúda a iniciativa, mas espera que funcione mais eficazmente do que tentativas anteriores deste exercício.

5.2.4. O Comité chamou frequentemente a atenção para o modo como as diferenças entre os regimes fiscais dos vários Estados-Membros estão a fragmentar o mercado interno. Isto é particularmente flagrante no caso do IVA, em que um texto tortuoso e complicado impõe pesadas e complexas obrigações, substancialmente diferentes de país para país, o que desencoraja consideravelmente as trocas comerciais transfronteiras, especialmente para as PME. A grande diversidade das regras e a falta de uniformidade no modo como são aplicadas significa que o mercado interno está efectivamente segmentado em 15 zonas fiscais diferentes. Enquanto o IVA for recolhido por 15 autoridades fiscais diferentes em Estados-Membros com tradições jurídicas e regulamentares, interpretações, processos, sistemas, línguas, direitos aduaneiros, práticas e métodos de trabalho diferentes, é inútil pretender que as transacções fronteiriças possam ser tratadas do mesmo modo do que as transacções internas, como deveria ser o caso num verdadeiro mercado interno. Do ponto de vista actual, isto é simplesmente uma quimera. De facto, as disposições actuais em matéria de IVA são incompatíveis com os princípios de um mercado interno; num parecer anterior<sup>(1)</sup>, o Comité salientou que era um anacronismo tratar as transacções intracomunitárias como «importações» e «exportações», e que isso era contrário ao objectivo do mercado interno. Idênticas considerações são aplicadas a muitos outros aspectos da tributação. O Comité está a elaborar um parecer sobre este tema.

5.2.5. Tal como a Comissão, o Comité entende que para promover a cultura empresarial, é essencial que a criação de uma nova empresa seja um processo mais simples e menos oneroso; aprova de igual modo a intenção da Comissão de estabelecer, antes do final do ano, objectivos quantitativos específicos sobre outros aspectos da cultura empresarial.

5.2.6. O Comité subscreve, mais uma vez, o pedido da Comissão relativo à redução do nível dos auxílios do Estado que gera distorções da concorrência. Se se continuar a ignorar estes apelos cria-se uma situação insustentável.

### 5.3. *Satisfazer as necessidades dos cidadãos*

5.3.1. O Comité concorda com a afirmação da Comissão de que os benefícios de uma escolha mais ampla, de melhores serviços e de preços reduzidos, resultantes da concorrência entre fornecedores, não comprometeram em geral a segurança nem o bem-estar dos consumidores. O Comité está neste momento a preparar um parecer sobre os objectivos da Comissão em relação aos consumidores, conforme foram delineados na sua «Estratégia para uma Política dos Consumidores 2002-2006».

5.3.2. Nos outros sectores que não as indústrias de redes, em que não foi introduzida legislação comunitária, os Estados-Membros determinam as disposições a adoptar para satisfazer as obrigações do serviço público e a Comissão limita-se a garantir a compatibilidade com as regras da concorrência e do mercado interno. Existem, em contrapartida, sectores em que a legislação comunitária está em vigor. O Comité não considera que estas duas situações sejam igualmente positivas e acolhe favoravelmente o anúncio pela Comissão<sup>(2)</sup> de acções concretas com vista a reforçar a segurança e a previsibilidade jurídicas na aplicação destas regras.

5.3.3. O Comité concorda com a Comissão, que considera que o actual sistema informal de cooperação entre as autoridades públicas incumbidas da aplicação das regras de defesa do consumidor é inadequado e tem de ser reforçado. O Comité reconhece igualmente que é preciso velar por que a livre circulação se faça sem obstáculos. Desta forma, evitar-se-ão situações em que as empresas simplesmente decidem abandonar a possibilidade de vender os seus produtos nos outros países da União, porque é demasiado oneroso respeitar 14 conjuntos diferentes de exigências regulamentares. Segundo as palavras da Comissão: «Quando isto acontece, o maior prejudicado acaba por ser o consumidor». A prevalência de ambientes reguladores diferentes nos países da União funciona

(1) JO C 193 de 10.7.2001.

(2) Relatório da Comissão ao Conselho de Laeken, COM(2001) 598, de 17 de Outubro de 2001.

como um travão para o comércio intracomunitário. Esta situação será exacerbada se o processo de alargamento se limitar apenas a acrescentar 10 novos regimes reguladores aos regimes existentes.

5.3.4. Tanto o Comité como a Comissão atribuem uma elevada prioridade ao desenvolvimento de mecanismos transfronteiras alternativos de resolução de litígios<sup>(1)</sup>. O que não é uma questão secundária, mas faz parte integrante do funcionamento eficaz do mercado interno.

5.3.5. No seu parecer<sup>(2)</sup> sobre a Comunicação da Comissão, de 24 de Novembro de 1999, que propõe uma estratégia para o mercado interno para os próximos cinco anos, o Comité teceu comentários sobre o objectivo de «melhorar a qualidade de vida dos cidadãos» nos termos seguintes: «O mercado único, por si só, não pode assegurar esse aspecto pois, ainda que existam as oportunidades, os cidadãos são livres de as aproveitar ou não». E colocou em seguida a questão de saber se essa finalidade poderia fornecer um objectivo mensurável. O Comité constata que este objectivo foi alterado para «satisfazer as necessidades dos cidadãos»; considera que isto é uma melhoria da formulação de alcance demasiado geral do objectivo original, mas põe em dúvida que este objectivo transformado possa ser medido objectivamente. Não há uma posição consensual sobre o significado da expressão «as necessidades dos cidadãos», que são frequentemente contraditórias e a avaliação da satisfação das mesmas é muitas vezes bastante subjectiva.

5.3.5.1. O Comité considera este objectivo de melhorar a vida dos cidadãos pertinente, chamando, no entanto, a atenção para o facto de os cidadãos não serem um grupo homogéneo com as mesmas necessidades. Os custos e os benefícios da concretização do mercado interno distribuem-se de forma e em tempo diferentes por grupos diversos de cidadãos (empresários, trabalhadores, consumidores, etc.), bem como em função das regiões e dos sectores da economia. Os «cidadãos» podem ainda assumir funções diversas simultaneamente. Seria, por conseguinte, conveniente avaliar os resultados em função das consequências para os diversos grupos de cidadãos. É, com certeza, possível encontrar afirmações diferentes em grupos diferentes; no entanto, encontrar resultados mensuráveis para os cidadãos da Europa em geral afigura-se difícil.

#### 5.4. Antecipar o alargamento

5.4.1. A propósito da estratégia da Comissão para o mercado interno<sup>(2)</sup>, o Comité afirma que «A principal crítica do Comité sobre a estratégia geral é que considera que o aspecto do alargamento não está suficientemente desenvolvido. Procurar garantir que o Mercado Único contribua para o êxito do alargamento constitui um objectivo válido, mas isso não é suficiente». Oxalá fosse. O Comité argumenta em seguida que a necessidade mais premente é garantir que os países

candidatos consigam adoptar as regras do Mercado Único antes da adesão. Passados dois anos, isto continua a ser uma preocupação. A Comissão declarou que «A capacidade administrativa dos países candidatos, inclusive em matéria de cumprimento e execução, permanece bastante fraca». Após o alargamento, o mercado interno vai certamente ser alargado, mas continuará a ser interno? Por outras palavras, vai continuar a ser um Mercado Único, mesmo de certa maneira limitado, como sucede actualmente?

5.4.1.1. O Comité considera preocupante que o processo de alargamento introduza mais divergências no mercado interno como consequência do aumento de sistemas regulamentares diferentes através dos prazos de transposição da legislação comunitária, da proliferação das interpretações nacionais e das leis nacionais, dos direitos aduaneiros, bem como das tradições e práticas comerciais estabelecidas nos novos Estados-Membros. Não é aceitável que o processo de alargamento afecte negativamente o funcionamento do mercado interno. De um ponto de vista prudencial, é imperativo que a regulamentação do Mercado Interno ainda vigente se aplique «*mutatis mutandis*» aos novos Estados-Membros.

5.4.1.2. Contudo, o Comité está consciente de que, em determinadas áreas, a transposição, das regras do mercado interno exige algum tempo, tanto mais que os países candidatos viveram sob o jugo de regimes repressivos e totalitários durante muitos anos. Neste sentido, a prática da concessão de períodos de transição constitui uma boa alternativa, tanto para os actuais Estados-Membros como para os futuros, apesar de os períodos de transição terem consequências limitativas das quatro liberdades fundamentais no mercado interno. Por muito que sejam social e economicamente aceitáveis e por muito que sejam condição prévia do processo de alargamento, é preferível que a sua duração se restrinja ao período mínimo necessário.

5.4.1.3. O Comité considera que a simplificação da regulamentação também faz parte da problemática do alargamento. No seu parecer sobre o alargamento da UE (relator: B. Vever)<sup>(3)</sup>, o Comité afirmou que «A transposição do acervo comunitário pelos países candidatos para as legislações nacionais é dificultada pela grande complexidade da regulamentação comunitária. Quando devia contribuir para simplificar a regulamentação na Europa, a União Europeia continua, ainda hoje, quantas vezes, a produzir disposições excessivamente complexas para os utilizadores, demasiado dispersas, senão contraditórias, para poderem formar um conjunto verdadeiramente coerente, e demasiado coladas às regulamentações nacionais existentes para poderem, verdadeiramente, harmonizá-las». O Comité

<sup>(1)</sup> COM(2002) 196 final de 19 de Abril de 2002.

<sup>(2)</sup> JO C 140 de 18.5.2000.

<sup>(3)</sup> JO C 193 de 10.7.2001.

reitera esta posição e chama novamente a atenção para a falta de tempo disponível para resolver esta situação, que precisa de ser solucionada com celeridade.

5.4.2. O Comité congratula-se com a importância que a Comissão atribui à integração, o mais depressa possível, dos novos Estados-Membros na rede SOLVIT de resolução de problemas. Considera igualmente que os países candidatos deveriam ser incentivados a participar na base de dados PRISM («Progress Report: Initiatives in the Single Market») <sup>(1)</sup>, criada por iniciativa do Observatório do Mercado Único do Comité. Alguns deles já o fizeram.

5.4.2.1. De facto, o Comité entende que a Internet devia ser mais utilizada para promover a integração do mercado interno. Por exemplo, as trocas comerciais intracomunitárias seriam grandemente facilitadas, especialmente para as pequenas empresas, se houvesse um sítio web que pudesse servir de *vade-mécum* para as empresas obterem informações sobre as obrigações jurídicas e as disposições fiscais em vigor nos outros Estados-Membros. Também é necessário desenvolver, em maior escala, as capacidades de comunicação entre a administração e as empresas (A2B), a administração e os consumidores (A2C), as empresas e a administração (B2A) e os consumidores e a administração (C2A) ao nível europeu. Actualmente, este processo ainda é em grande medida incipiente.

5.4.3. O Comité saúda as «revisões por pares» que estão a ser realizadas e que implicam deslocações aos países candidatas de peritos de autoridades equivalentes dos Estados-Membros e da Comissão. O Comité reconhece que o essencial é a cooperação e compreensão entre os funcionários das autoridades competentes para alargar o mercado interno aos países candidatos.

#### 5.5. Medir os progressos

5.5.1. O Comité concorda com a Comissão de que é sempre preferível efectuar uma medição do que não efectuar nenhuma e de que é importante combinar a medição quantitativa com a avaliação qualitativa, mas recomenda que se tenha o cuidado de velar por que o processo não se torne demasiado subjectivo. Vai ser difícil convencer os cidadãos de que estão a ser realizados progressos efectivos se esses progressos não forem mensuráveis e o sistema de avaliação for em grande medida empírico. O Comité aceita que o factor mais importante é o impacto na economia real. É preciso remediar o facto de que «a maioria das empresas continua a não sentir qualquer impacto no seu funcionamento diário».

5.5.2. O Comité regozija-se com o facto de que, na próxima revisão do mercado interno, a Comissão irá tentar definir os indicadores com os quais o progresso no terreno deve ser

medido. Para lograr credibilidade, é essencial comprovar a sua validade. Apraz igualmente ao Comité o Observatório do Mercado Interno, que avaliará regularmente os preços de um cabaz-tipo de bens em todos os Estados-Membros.

## 6. Conclusões

6.1. A conclusão a extrair da revisão de 2002 da estratégia para o mercado interno é que ainda há muito a fazer e os progressos registados até hoje foram desanimadores.

6.2. Neste domínio, o factor tempo também não é favor da Europa. O período de 18 meses que abrange esta revisão vai levar a Europa à véspera do alargamento e quase a meio caminho do prazo fixado em Lisboa. A iminência do alargamento reforça a urgência do projecto de realização do mercado interno; para garantir o êxito do processo de alargamento, é preciso melhorar o funcionamento do mercado interno para que haja uma plataforma de aceleração do crescimento económico que o alargamento deverá produzir e os países candidatos têm que ultrapassar o seu atraso em matéria de legislação existente no mercado interno, para que o seu funcionamento não sofra novas distorções ou ineficiências. Este imperativo está inextricavelmente relacionado com o tema da reforma económica.

6.3. Em grande medida, o facto de a Europa ter falhado notoriamente na realização de um progresso mais substantivo em direcção ao que geralmente se considera ser um objectivo comum é uma acusação que poderá ser feita não à Comissão, que funcionou sobretudo como um catalisador de mudança, mas às outras instituições comunitárias e aos Estados-Membros. Sem um verdadeiro apoio político forte por parte de todos os actores envolvidos, em particular dos Estados-Membros, a visão de um verdadeiro mercado interno continuará a ser uma quimera e a consecução dos objectivos estratégicos da Europa continuará a ser um sonho longínquo.

6.4. Esse apoio político apenas pode resultar de uma aceitação política geral da União Europeia pelos seus cidadãos. Tal pode ser conseguido, se as vantagens do mercado interno lhes forem dadas a conhecer de forma mais eficaz. É necessária uma campanha de publicidade concertada para convencer os cidadãos europeus das vantagens que lhes podem advir da completa realização do mercado único e para dissipar as suas preocupações com possíveis consequências desagradáveis.

6.5. O cumprimento da missão da União assenta no empenho irrestrito de todos os actores envolvidos. O Comité convida a Comissão a reflectir numa agenda a mais longo prazo para o Mercado Interno, para dar plena contribuição para a consecução da meta em vista. Considera também que o âmbito do Painel do Mercado Interno deve ser alargado para incluir factores sobre os quais não está a dar informação, concentrando-se em especial em elementos que constituem barreiras remanescentes à realização do Mercado Único.

<sup>(1)</sup> [www.esc.eu.int/omu\\_smo/prism](http://www.esc.eu.int/omu_smo/prism).

6.6. A Comissão tem razão em afirmar que, para ser eficaz, a estratégia do mercado interno tem que ser uma «agenda compartilhada» entre a Comissão, o Conselho, o Parlamento

Europeu e os Estados-Membros. Tem igualmente razão em afirmar que, «os dirigentes europeus têm de cumprir as suas promessas». Resta saber se, para tal, haverá vontade política.

Bruxelas, 18 de Julho de 2002.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social*

Göke FRERICHS

---

ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

As propostas de alteração seguintes obtiveram pelo menos um quarto dos votos expressos, mas foram rejeitadas durante o debate:

**Ponto 4.4**

A seguir ao primeiro período, alterar como segue:

«O Comité concorda com a Comissão no que respeita à necessidade de reformas estruturais. Apesar dos compromissos assumidos em Lisboa e reafirmados em Barcelona, a liberalização dos mercados da energia está a progredir muito lentamente; alguns Estados-Membros aprovam a ideia em teoria mas parecem relutantes em ir mais longe. Aparentemente, existe ainda bastante resistência à mudança nalguns sectores, especialmente ao nível dos Estados-Membros; para ultrapassar isto, Nos Conselhos Europeus de Lisboa e de Barcelona, foram assumidos compromissos em relação à liberalização dos mercados da energia. Determinados Estados-Membros assumiram, no Conselho Europeu de Barcelona, o compromisso concreto de abrirem (até 2004) os seus mercados, tendo em conta as especificidades dos serviços de interesse geral. Para realizar as reformas aprovadas, vai ser necessário, como afirma a Comissão..., inculcar novos hábitos, formular novos métodos de trabalho e desenvolver uma nova cultura administrativa e política, o que vai exigir uma abordagem polivalente, na qual a Comissão deverá assumir um papel de liderança...».

*Justificação*

O facto de amarrarmos alguns Estados-Membros ao pelourinho não nos faz avançar no debate político nem no desenvolvimento dos mercados de serviços públicos básicos, tanto mais que o debate sobre as características especiais destes serviços, a sua importância para o desenvolvimento da economia e para a melhoria das condições de vida da população e as exigências que consequentemente se colocam às condições gerais dos mercados em que estes serviços são prestados, está ainda longe da sua conclusão. Acresce que as primeiras experiências realizadas em vários países mostram que uma orientação precipitada e demasiado unilateral para as forças da livre concorrência produz, não raro, diversos resultados indesejados.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 8, votos contra: 19, abstenções: 1.

**Ponto 5.1.1**

Alterar o segundo período e elidir o terceiro período:

«... O Comité considera que, se este objectivo for atingido, representará um avanço considerável no processo de liberalização dos serviços, mas ainda deixará à discricção dos Estados-Membros a restrição da liberdade de escolha dos consumidores domésticos e não afectará muitos outros serviços essenciais. devendo-se todavia ter em conta as especificidades dos serviços de interesse geral. Consequentemente, este objectivo está longe de ser ambicioso, mas está provavelmente no limite do que é politicamente viável.».

*Justificação*

Ver 4.4

*Resultado da votação*

Votos a favor: 10, votos contra: 26, abstenções: 0.

**Ponto 6.4**

O terceiro período passa a ter a seguinte redacção:

«Ao mesmo tempo, porém, torna-se inevitável levar a sério as preocupações e os pontos críticos suscitados por uma concorrência sem limites, principalmente no âmbito da prestação de serviços públicos básicos. A insatisfação dos cidadãos não deve ser tratada como “emoção ilegítima”, pois, muitas vezes, resulta de desvantagens concretas que poderão, com efeito, estar relacionadas com a liberalização da economia. Neste sentido, a concretização do mercado interno só poderá ser coroada de êxito se, a par da realização do mercado interno, o desenvolvimento da UE como união social for reconhecido como um objectivo igualmente importante a perseguir com igual energia.».

*Justificação*

Evidente. Ver também as experiências de liberalização dos serviços públicos básicos realizadas em diversos países.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 16, votos contra: 21, abstenções: 0.

---