

Edição
em língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
		
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social	
	400.ª reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003	
2003/C 220/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços de investimento e aos mercados regulamentados e que altera as Directivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho» (COM(2002) 625 final — 2002/0269 (COD))	1
2003/C 220/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo a um procedimento europeu de injunção de pagamento e a medidas para simplificar e acelerar as acções de pequeno montante» (COM(2002) 746 final)	5
2003/C 220/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à compatibilidade electromagnética» (COM(2002) 759 final — 2002/0306 (COD))	13

Preço: 18,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2003/C 220/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 97/68/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes a medidas contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não-rodoviárias» (COM(2002) 765 final — 2002/0304 (COD))	16
2003/C 220/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde: Política Espacial Europeia» (COM(2003) 17 final)	19
2003/C 220/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos requisitos mínimos de segurança para os túneis inseridos na Rede Rodoviária Transeuropeia» (COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD))	26
2003/C 220/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação» (COM(2003) 63 final — 2003/0032 (COD))	33
2003/C 220/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões: Relatório final sobre o «Europe 2002» (COM(2003) 66 final)	36
2003/C 220/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade das águas balneares» (COM(2002) 581 final — 2002/0254 (COD))	39
2003/C 220/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em tintas e vernizes decorativos e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE» (COM(2002) 750 final — 2002/0301 (COD))	43
2003/C 220/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão relativa à introdução do cartão europeu de seguro de doença» (COM(2003) 73 final)	46
2003/C 220/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel das pequenas e microempresas na vida económica e no tecido produtivo europeu»	50
2003/C 220/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) no que se refere a medidas adicionais relativas às prestações de serviços de viagens» (COM(2003) 78 final/2 — 2003/0057 (COD))	68

2003/C 220/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade» (COM(2003) 207 final — 2001/0140 (COD))	71
2003/C 220/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, pelo crime de poluição» (COM(2003) 92 final — 2003/0037 (COD))	72
2003/C 220/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece os critérios e as modalidades práticas da compensação dos desequilíbrios financeiros decorrentes da aplicação da Directiva 2001/40/CE do Conselho relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros» (COM(2003) 49 final — 2003/0019 (CNS))	77

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

400.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE JUNHO DE 2003

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços de investimento e aos mercados regulamentados e que altera as Directivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho»

(COM(2002) 625 final — 2002/0269 (COD))

(2003/C 220/01)

Em 16 de Dezembro de 2002 o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes emitiu o parecer em 4 de Junho de 2003. A relatora do parecer é D. Böving.

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 60 votos a favor e 1 abstenção.

1. Síntese do documento da Comissão

1.1. A Directiva relativa aos serviços de investimento, adoptada em 1993, tinha por objectivo estabelecer as condições em que as empresas de investimento e os bancos autorizados podem prestar serviços específicos noutros Estados-Membros.

1.2. A Directiva actualmente em vigor não oferece um quadro eficaz para a prestação de serviços de investimento transfronteiriços na União Europeia, na medida em que:

- não prevê uma harmonização suficiente para permitir um reconhecimento mútuo efectivo das autorizações concedidas às empresas de investimento;
- contém um regime de protecção de investidores desactualizado;
- não abrange a gama completa de serviços destinados aos investidores;
- não contempla as questões regulamentares e concorrenciais que surgem quando as Bolsas começam a concorrer entre si e com as novas plataformas de execução de ordens;

- prevê disposições facultativas relativas à regulamentação da estrutura do mercado;
- não prevê uma base uniforme para uma cooperação transfronteiriça;
- as disposições da actual DSI são rígidas e desactualizadas.

1.3. Os objectivos da nova directiva são a protecção dos investidores e da integridade do mercado, estabelecendo requisitos harmonizados que regulem as actividades dos intermediários autorizados e a promoção de mercados financeiros mais justos, transparentes, eficientes e integrados. A directiva visa criar um quadro regulador em que as obrigações vão ao encontro do perfil de risco específico dos vários participantes no mercado. A Directiva sobre os serviços de investimento, uma vez revista, deverá facilitar a integração dos mercados secundários de instrumentos financeiros, através da harmonização das regras de negociação com ou em nome de clientes ou por conta própria e da promoção do funcionamento transparente dos sistemas de negociação organizados. Neste contexto, a directiva prevê:

- uma harmonização do conteúdo e da forma das informações relevantes a publicar pelos emitentes;

- salvaguardar a integridade do mercado, evitar os abusos de mercado;
- permitir aos sistemas de investimento colectivo explorarem as liberdades inerentes ao mercado único;
- promover uma compensação e liquidação eficiente e concorrencial das transacções transfronteiras.

2. Síntese da proposta de directiva

2.1. *Uma infra-estrutura de negociação financeira eficiente, transparente e integrada*

2.1.1. Todas as negociações que envolvam corretores financeiros implicam uma maior confiança por parte dos clientes, os quais querem assegurar-se que as medidas tomadas são do seu interesse. A proposta de directiva prevê, neste contexto, uma protecção especial do investidor na área da internalização.

2.1.2. É necessário definir as normas relativas às negociações, de modo a garantir que as execuções de ordens vão ao encontro dos interesses do investidor e respeitam a eficiência global do sistema financeiro.

2.1.3. É necessário eliminar os riscos relativos à protecção do investidor e à eficiência do mercado, pelo que urge introduzir um pacote de medidas que garantam que a dispersão das transacções por várias bolsas e por diferentes canais de negociação não fragmenta a liquidez nem impede os participantes no mercado de identificarem operações potenciais mutuamente vantajosas. No âmbito deste pacote encontra-se um regime de transparência efectiva que tem por objectivo assegurar a disponibilidade de informações adequadas sobre as condições das transacções mais recentes e as oportunidades actuais de negociação em todas os mercados, sistemas de negociação e outros pontos de execução de transacções, para todos os participantes no mercado a nível da UE.

2.1.4. É necessário limitar o menos possível a competitividade e a inovação. As diferenças a nível do tratamento regulamentar não deverão comprometer as capacidades das instituições/bolsas que operam sob um regime regulamentar específico.

2.1.5. A directiva prevê um enquadramento coerente e orientado em função do risco para a regulamentação dos principais tipos de modalidades de execução de ordens, pelo que:

- propõe intervenções regulamentares proporcionadas para abarcar a protecção dos investidores e os riscos para a eficiência do mercado;
- tem em conta as interacções concorrenciais e regulamentares que surgem quando coexistem diferentes plataformas e métodos de negociação sujeitos a diferentes variantes de regulamentação em relação ao mercado e aos investidores.

2.1.6. Para a concretização destes objectivos é fundamental criar normas que garantam a transparência da informação respeitante às transacções. Estas obrigações de transparência têm por objectivo permitir uma interacção efectiva, em tempo real e transfronteiras, das posições negociais. O grau de transparência necessária é variável.

2.1.7. A directiva deverá garantir que a execução fora da Bolsa de ordens de clientes apenas intervirá quando se puder provar que tal constitui a melhor forma de servir os seus interesses. As empresas de investimento terão a obrigação de avaliar regularmente qual das infra-estruturas de execução proporciona as melhores condições para as operações.

2.1.8. A proposta preserva o estatuto e o regime de autorização dos mercados regulamentados, prevendo o estabelecimento de um conjunto comum de grandes princípios relativamente à autorização, regulamentação e supervisão daqueles, que permita:

- identificar a autoridade competente e a legislação aplicável;
- introduzir requisitos relativos ao operador do mercado;
- estabelecer um conjunto completo de obrigações em matéria de transparência pré e pós-negociação.

2.1.9. A proposta estabelece princípios ao abrigo dos quais um mercado regulamentado pode admitir instrumentos à negociação nos seus sistemas, permitindo simultaneamente que as medidas de execução pormenorizadas para aplicar estes princípios sejam desenvolvidas ao nível 2. Cada mercado regulamentado deverá introduzir certos requisitos genéricos de admissão que receberam uma aprovação pública prévia e que têm por objectivo assegurar a livre negociabilidade e a efectiva liquidação dos instrumentos. Neste contexto, cabe mencionar:

- a introdução de um novo serviço de base na DSI que se relaciona com a operação de MTF, a qual permitirá que as entidades que operam esses sistemas sejam autorizadas como empresa de investimento sujeita a regimes regulamentares adaptados;
- os requisitos em matéria de organização aplicáveis aos MTF;
- as obrigações de transparência pré e pós-negociação relativamente às transacções de instrumentos de capital próprio concluídas nos MTF;
- a dispensa das obrigações que recaem sobre os intermediários para as transacções concluídas nos MTF.

2.1.10. A proposta prevê uma obrigação sistemática que incumbe às empresas de investimento quando executam transacções fora das normas e sistemas de um mercado regulamentado ou MTF, sendo proposto, nomeadamente:

- introduzir uma nova disposição específica sobre os conflitos de interesses;

- reforçar as obrigações de «execução nas melhores condições»;
- estabelecer normas relativas ao tratamento das ordens dos clientes;
- introduzir obrigações de transparência pós-negociação ao abrigo das quais todas as empresas de investimento que concluam transacções em acções tenham de divulgar publicamente, tão próximo quanto possível do tempo real, o preço e o volume das transacções concluídas;
- introduzir obrigações de transparência de pré-negociação para as empresas de investimento sob a forma de divulgação em ecrã das ordens com limites de um cliente e da divulgação de uma cotação para as ordens sobre acções de pequenos investidores;
- restringir a obrigação de divulgação das cotações às operações de pequeno montante em acções com elevada liquidez.

2.2. *Protecção dos investidores e regime aplicável às empresas de investimento*

2.2.1. A proposta de directiva prevê a harmonização da autorização inicial e das condições de exercício da actividade das empresas de investimento.

2.2.2. A proposta de directiva prevê igualmente uma profunda modernização e reforço dos direitos e deveres das empresas de investimento:

- o cumprimento dos requisitos em matéria de capital inicial e permanente constitui um pré-requisito para a autorização e funcionamento de uma empresa de investimento. As empresas de investimento que apenas prestam serviços de consultoria estão isentas das obrigações previstas na directiva relativa à adequação de fundos próprios;
- as empresas de investimento são obrigadas a identificar, em primeiro lugar, os conflitos de interesses que surgem nas suas actividades e que sejam susceptíveis de prejudicar os interesses dos respectivos clientes. Em seguida, deverão estabelecer medidas de organização e de carácter administrativo que lhes permitam gerir estes conflitos de interesses, por forma a que os interesses dos clientes não sejam prejudicados.

2.3. *Normas de conduta na prestação de serviços aos clientes*

2.3.1. A aplicação das presentes disposições tem sido comprometida por falta de clareza relativamente à interpretação dos principais conceitos operacionais e por uma certa ambiguidade relativamente ao papel das autoridades de origem e de acolhimento na aplicação destas obrigações. A directiva fornece uma orientação clara e juridicamente vinculativa para a aplicação destes princípios gerais.

2.3.2. Um aspecto essencial da directiva é a introdução de uma disposição específica em matéria de obrigações de «execução nas melhores condições» dos corretores/corretoras financeiros. Neste contexto:

- todas as empresas de investimento que actuam por conta de clientes deverão fazer as diligências necessárias para que a ordem seja executada nas condições mais favoráveis para o cliente;
- as empresas de investimento deverão garantir terem tomado todas as medidas possíveis no sentido de assegurar uma «execução nas melhores condições». As condições aplicáveis a esta obrigação são referidas de forma clara;
- as empresas de investimento reavaliarão regularmente os seus procedimentos, por forma a obter a «execução nas melhores condições» em nome dos seus clientes;
- as normas relativas ao tratamento das ordens dos clientes deverão garantir que o investidor está plenamente consciente dos diferentes canais através dos quais a sua ordem poderá ser executada.

2.4. Propõe-se alargar o âmbito de aplicação da directiva, por forma a integrar certas actividades perante o investidor e actividades de negociação de carácter financeiro que são largamente oferecidas aos clientes e/ou dão origem a riscos para o investidor ou para o mercado. A consultoria de investimento deverá ser reconhecida como uma actividade financeira de direito próprio e de importância crescente e não deverá ser sujeita a requisitos injustificados ou demasiado onerosos. A análise financeira deve ser efectuada de acordo com elevados padrões profissionais e éticos. A directiva abrange os instrumentos derivados sobre mercadorias, cuja definição inclui certos contratos a prazo negociados nos mercados regulamentados que são fisicamente liquidados quando esses contratos revestem as características de instrumentos financeiros.

2.5. *Outros aspectos da proposta de directiva*

No que respeita à compensação e liquidação, a directiva limita-se a clarificar os direitos da empresa de investimento e dos mercados regulamentados relativamente ao acesso e à escolha dos mecanismos de compensação e liquidação localizados noutros Estados-Membros.

3. **Observações na generalidade**

3.1. A revisão da DSI é fundamental para os serviços de investimento, não havendo dúvidas sobre a necessidade de uma nova directiva, pelo que a proposta de directiva em apreço é, na sua generalidade, acolhida com agrado. O Comité vê igualmente com agrado o facto de a proposta procurar garantir a protecção dos investidores e a integridade do mercado. No entanto, tal protecção não deverá levar a uma monopolização, a qual conduz, por sua vez, à impossibilidade de uma consultoria de investimento livre e independente. As disposições dever-se-ão limitar a garantir o grau necessário de protecção dos clientes e, simultaneamente, a manter a capacidade de competitividade.

4. Observações na especialidade

4.1. As propostas do parecer sobre internalização vão ao encontro dos objectivos definidos. No entanto, é necessário garantir uma liquidez fluída dos mercados regulamentados (bolsas), através da internalização das ordens de execução. De facto, os sistemas de internalização utilizam os preços dos mercados regulamentados (preços da Bolsa), importando-os para o seu próprio sistema como preços de referência (*price-taking*), não contribuindo, contudo, para a posterior evolução daqueles, uma vez que as suas ordens de compra e venda não são executadas no mercado regulamentado. Por esta razão, o Comité crê que faz sentido impor aos sistemas de internalização a obrigação de agir como *market maker* no respectivo mercado de referência, contribuindo assim para a liquidez. Este contributo deveria ser extensivo aos títulos que são abrangidos pelos sistemas de internalização.

4.2. O Comité acolhe com agrado o facto de a proposta de directiva regular a questão da competitividade entre bolsas, mercados regulamentados e sistemas de internalização. O Comité acolhe igualmente a imposição de uma obrigação de transparência acrescida. No entanto, as normas relativas à transparência pré-negociação deveriam ser mais claras, uma vez que as decisões relativas a esta questão central deverão ser tomadas, sempre que possível, ao nível 1.

4.3. O Comité congratula-se com o facto de a proposta de directiva referir a consultoria de investimento como um serviço de investimento por direito próprio, o que contribui para uma distinção clara entre serviços de investimento ligados à consultoria e não relacionados com esta. Assim, na ausência de um contrato relativo a uma relação de consultoria, as obrigações da empresa de investimento deveriam limitar-se à prestação de informações relevantes, de acordo com o estatuto profissional do cliente. O Comité gostaria que a directiva incluísse uma disposição relativa à «corretagem de mera execução», de modo a garantir que estes serviços consolidados continuarão a ser viáveis no futuro.

4.4. A maioria dos Estados-Membros não faz uma distinção (ao contrário da proposta de directiva) entre clientes profissionais e não-profissionais. Na medida do possível, o processo de classificação deveria ter em conta os conhecimentos individuais e a experiência dos clientes com as empresas de investimento, bem como as suas necessidades específicas. Dever-se-ia igualmente garantir a protecção efectiva dos contactos com os clientes.

4.5. É necessário poder prestar as informações relevantes, em conformidade com o artigo 18.º, de maneira uniforme.

4.6. Seria desejável associar a autorização de adopção de medidas de aplicação técnica destinadas a garantir o respeito pelos princípios de negociação (n.º 9 do artigo 18.º) a uma análise prévia sobre a relação custo-benefício. O Parlamento Europeu formulou a mesma proposta.

4.7. O Comité acolhe, de uma forma geral, as propostas com vista a uma execução eficiente das ordens dos clientes («best execution»). No entanto, o respectivo artigo (n.º 1 do artigo 19.º) da proposta de directiva deveria conter apenas uma disposição de âmbito geral que definisse o conceito de «best execution». O n.º 2 do artigo 19.º definiria as obrigações específicas relativas à conduta e organização das empresas de investimento, exigindo procedimentos técnicos apropriados, baseados numa boa organização, com vista a garantir uma execução eficiente.

4.8. Ainda no que respeita à execução eficiente («best execution»), dever-se-ia fazer uma distinção entre os vários tipos de transacções. A norma só deveria ser aplicada quando as ordens não são executadas através de um mercado regulamentado, sendo neste caso necessário provar que a execução da ordem fora da Bolsa não é, em caso algum, desfavorável, i.e. que o custo desta execução é menor do que o custo da execução através da Bolsa. Por outro lado e com vista a uma execução eficiente, as empresas de investimento deverão ter alguma margem de manobra no que respeita às suas apreciações e deverão ter a possibilidade de concluir antecipadamente contratos apropriados com os clientes relativos ao modo de execução a utilizar regularmente.

4.9. No âmbito do procedimento de comitologia, as disposições de carácter técnico relativas à aplicação deveriam ter em conta os vários tipos de serviços prestados, de instrumentos financeiros e de estruturas das empresas de investimento. Neste contexto, o Comité propõe alargar o âmbito da alínea a) do n.º 4 do artigo 16.º, de modo a ter em conta, no que respeita ao tipo de diligências empreendidas pela empresa de investimento, o facto de esta estar regularmente envolvida em conflitos de interesse, ou apenas em casos pontuais.

4.10. As disposições de carácter técnico relativas à aplicação devem basear-se na ideia de um cliente bem informado e prevenido, em posição de tomar decisões de carácter económico/financeiro de forma autónoma.

4.11. As ordens com determinados limites que não possam ser executadas deverão ser transmitidas ao mercado regulamentado.

4.12. O debate relativo à regulamentação dos sistemas de compensação e liquidação é muito actual, pelo que é necessário garantir que o mesmo permanece aberto.

4.13. Para evitar sujeitar a intermediação financeira a exigências desajustadas e excessivas sobretudo no que respeita às pequenas e médias empresas, a directiva não deveria aplicar-se a empresas que apenas aceitam e transmitem ordens

respeitantes a unidades de participação em organismos de investimento colectivo não detendo nunca fundos pertencentes aos seus clientes e, por esse motivo, nunca podendo ficar em débito para com eles.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo a um procedimento europeu de injunção de pagamento e a medidas para simplificar e acelerar as acções de pequeno montante»

(COM(2002) 746 final)

(2003/C 220/02)

Em 20 de Dezembro de 2002, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo a um procedimento europeu de injunção de pagamento e a medidas para simplificar e acelerar as acções de pequeno montante».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 4 de Junho de 2003, sendo relator Frank von Fürstenwerth.

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Síntese das conclusões

1.1. O CESE saúda o Livro Verde da Comissão por o considerar uma iniciativa muito oportuna e útil, que é consequência lógica das conclusões do Conselho Europeu de Tampere. O mercado interno jamais será uma realidade se não houver um quadro jurídico comum⁽¹⁾. Por este motivo, a instituição de um procedimento de injunção de pagamento justo, eficiente, rápido e acessível a cidadãos e empresas é uma das facetas mais importantes do direito de acesso do cidadão à

justiça⁽²⁾. Num mercado interno, cada cidadão, cada empresa deverá poder fazer valer os seus direitos, com um risco económico moderado e proporcional, noutro Estado-Membro do mesmo modo que no Estado onde têm domicílio habitual.

1.2. O Comité exorta e convida a Comissão a apresentar uma proposta legislativa para a introdução de um procedimento europeu de injunção único, tendo em conta as ilações extraídas das consultas.

⁽¹⁾ O Comité já chamou a atenção para este facto repetidas vezes, mais recentemente no parecer sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que cria o Título Executivo Europeu para créditos não contestados» — (COM(2002) 159 final — 2002/0090 (CNS) — JO C 85 de 8.4.2003, p. 1.

⁽²⁾ Vide parecer sobre o Livro Verde — Acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado interno, in JO C 295 de 22.10.1994, p. 1; parecer do CES sobre o «Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial», in JO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

1.3. O Comité louva os esforços da Comissão no sentido de tornar as acções cíveis mais rápidas, menos onerosas e mais eficientes. Isso também pelo facto de, muitas vezes, serem justamente os litígios entre consumidores que patenteiam uma desproporção flagrante entre o reduzido montante em litígio e os custos inerentes à perseguição judicial⁽¹⁾. É o que sucede, aliás, também com as PME que, muitas vezes, não estão dispostas a apelar a uma sociedade de advogados internacional ou directamente a vários advogados para fazer valer os seus direitos, nem estão em condições de fazê-lo. O Comité reafirma a necessidade de criar um instrumento que permita, nos processos transfronteiras, obter rapidamente e com custos moderados uma decisão executória, também aplicável aos créditos contestados. Com efeito, os custos e a duração do processo até ser emitida uma decisão contra um devedor noutra Estado-Membro impedem pura e simplesmente os consumidores e as PME de usufruírem das liberdades fundamentais do mercado comum.

1.4. Ao conceber um procedimento europeu para acções de pequeno montante, deve-se procurar sobretudo adoptar as medidas mais adequadas para acelerar este tipo de litígios sem com isso pôr em causa as garantias legais das partes.

1.5. Remetendo para os seus pareceres anteriores sobre a cooperação judicial e a criação de um quadro jurídico único, o Comité realça que o êxito destas medidas legislativas depende da sua divulgação junto dos consumidores e das empresas. Está, além disso, convicto de que as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel concreto, prático e essencial neste contexto.

2. Introdução: Justificação da iniciativa

2.1. Com o presente Livro Verde, a Comissão lança um processo de consulta dirigido a todas as partes sobre a eventual criação de um ou mais instrumentos comunitários, a saber:

- por um lado, a criação de um procedimento europeu de injunção de pagamento, ou seja, um procedimento específico, rápido e económico, aplicável aos créditos que presumivelmente não serão contestados, disponível em todos os Estados-Membros, e
- por outro lado, a introdução de um processo civil concebido especialmente para as acções de pequeno montante e cuja simplificação permitiria acelerar a interposição das acções litigiosas de pequeno montante e reduzir os custos que lhe são inerentes.

⁽¹⁾ Resolução sobre a Comunicação da Comissão intitulada Plano de acção relativo ao acesso dos consumidores à Justiça e à resolução dos litígios de consumo no mercado interno — (COM(96) 13 final — C4-0195/96), in JO C 362 de 2.12.1996, p. 275.

2.2. Contexto jurídico

2.2.1. O Livro Verde inscreve-se num extenso quadro de actividades legislativas da Comissão já realizadas, que se encontram planeadas ou em fase de elaboração. O Comité teve várias vezes oportunidade de se pronunciar sobre algumas das propostas apresentadas pela Comissão⁽²⁾.

2.2.2. Antes de mais, é de referir no âmbito do processo civil, particularmente:

- a transposição da convenção de Bruxelas de 1968 em forma de regulamento⁽³⁾;
- a proposta de regulamento criando o Título Executivo Europeu para créditos não contestados⁽⁴⁾;
- o regulamento relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros⁽⁵⁾;
- o regulamento relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial⁽⁶⁾;
- a recomendação da Comissão relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo⁽⁷⁾;
- a decisão do Conselho que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Ver a este respeito as seguintes notas de rodapé.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, in JO L 12 de 16.1.2001, p. 1-23; parecer do CESE in JO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

⁽⁴⁾ Proposta de regulamento do Conselho que cria o Título Executivo Europeu para créditos não contestados COM(2002) 159 final de 18.4.2002, in JO C 203 E de 27.8.2002, p. 86-107; parecer do CESE in JO C 85 de 8.4.2003, p. 1.

⁽⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros, in JO L 160 de 30.6.2000, p. 37-52; parecer do CESE in JO C 368 de 20.12.1999, p. 47.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1206/2001 do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial, in JO L 174 de 27.6.2001, p. 1-24; parecer do CESE in JO C 139 de 11.5.2001, p. 10.

⁽⁷⁾ Recomendação da Comissão de 30 de Março de 1998 relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo (98/257/CE), in JO L 115 de 17.4.1998, p. 31-34.

⁽⁸⁾ Decisão do Conselho, de 28 de Maio de 2001, que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial (2001/470/CE), in JO L 174 de 27.6.2001, p. 25-31; parecer do CESE in JO C 139 de 11.5.2002, p. 6.

2.2.3. São igualmente dignos de nota os trabalhos sobre normas de conflitos de leis, especialmente:

- o projecto de regulamento do Conselho sobre a lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II) ⁽¹⁾,
- a publicação do Livro Verde relativo à transformação da Convenção de Roma de 1980 num instrumento comunitário ⁽²⁾.

2.2.4. Refira-se, por último, no direito civil material, especialmente:

- a Comunicação da Comissão sobre o direito europeu dos contratos ⁽³⁾,
- a Directiva relativa ao crédito ao consumo ⁽⁴⁾,
- a Directiva relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados pelos consumidores ⁽⁵⁾.

2.2.5. Estas actividades perseguem um objectivo duplice: por um lado, criar um quadro jurídico que simplifique e facilite a utilização do mercado interno europeu por todos os agentes económicos, por outro, que melhore o acesso dos cidadãos europeus à justiça.

2.2.6. O Livro Verde aborda, nas suas considerações, dois temas diferentes, nomeadamente, o procedimento europeu de injunção de pagamento e a introdução de um procedimento respeitante às acções de pequeno montante. Ambos os temas se encontram interligados uma vez que as medidas propostas podem contribuir para acelerar a tramitação dos processos civis e moderar os encargos que lhes são inerentes. Por razões de ordem prática, seria recomendável tratar os dois temas em propostas legislativas separadas.

3. O procedimento europeu de injunção de pagamento

3.1. O Comité exorta a Comissão a apresentar uma proposta legislativa destinada a introduzir um procedimento europeu de injunção de pagamento e que permita obter um título executivo válido em todos os Estados-Membros sem necessidade de um procedimento de *exequatur*.

3.1.1. Observações sobre a estrutura geral do procedimento

Aplicabilidade (Pergunta 1)

3.1.2. Os procedimentos de injunção de pagamento são conhecidos em muitos Estados-Membros da UE, onde têm

⁽¹⁾ (Neste momento o texto apenas pode ser consultado na Internet).

⁽²⁾ Livro Verde relativo à transformação da Convenção de Roma de 1980 sobre a lei aplicável às obrigações contratuais num instrumento comunitário e sua modernização (COM(2002) 654 final).

⁽³⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos (2001/C 255/01), in JO C 255 de 13.9.2001, p. 1-44; parecer do CESE in JO C 241 de 7.10.2002, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 61 de 10.3.1990, p. 14; parecer do CESE in JO C 337 de 31.12.1998, p. 1.

⁽⁵⁾ JO L 95 de 21.4.1993, p. 29; parecer do CESE in JO C 159 de 17.6.1991, p. 34.

dado provas como instrumento muito útil para acelerar a execução de créditos em que o credor não espera do devedor uma defesa séria. O objectivo deste processo, em contraste com o processo civil ordinário, é obter rapidamente um título executivo quando não haja qualquer dúvida quanto à obrigação de pagamento por parte do devedor, mas que, pura e simplesmente, este não paga. No entanto, como é proibido em todos os Estados-Membros fazer justiça por conta própria, também nestes casos, o credor só poderá recuperar os seus créditos por intermédio de uma instituição legitimada pelo Estado. Para tal, necessita de um elemento essencial: o título executivo. O seu interesse é independente do facto de existir ou não uma dimensão transfronteiras. Não seria, pois, conveniente aduzir aos procedimentos de injunção de pagamento estabelecidos nos Estados-Membros um novo procedimento, sujeito a regras próprias, ou seja, europeias, obrigando a distinguir as situações com incidência transfronteiras das situações com carácter meramente nacional. O Comité recomenda, por conseguinte, um procedimento europeu de injunção de pagamento único, não importando se contém elementos transfronteiras ou de carácter meramente interno. Isto não quer dizer que o Comité negue a existência de bons motivos para começar por um procedimento aplicável apenas às acções transfronteiras. Poder-se-ia ir acumulando experiência com um modelo europeu deste tipo e, mais tarde, poder-se-ia então aplicá-lo igualmente a acções nacionais. A decisão sobre a via mais eficaz a seguir deverá basear-se nos resultados das consultas lançadas pelo Livro Verde em apreço. Convém referir que, nos dois casos, se dispõe de uma base jurídica que estabelece a respectiva competência. No caso de acções transfronteiras, deve pensar-se não só no artigo 65.º do TCE como, e antes de mais, no artigo 95.º do TCE.

Escolha do instrumento legislativo adequado (Pergunta 2)

3.1.3. O facto de o legislador europeu, se decidir intervir, escolher como instrumento jurídico um regulamento ou uma directiva é secundário em relação às considerações tecidas no ponto anterior. Sob o ponto de vista legislativo, a elaboração de um regulamento seria sem sombra de dúvida mais rápida. Não se deverá esquecer, que o recurso a uma directiva obriga o legislador nacional a transpor e a integrar a regulamentação no direito nacional. Se o fizer, terá de zelar pela adaptação harmoniosa de todas as normas e requisitos processuais previstos da legislação nacional ao direito comunitário, para evitar contradições e atritos. Este perigo é particularmente real com a criação de um espaço único de justiça, uma vez que são muito vinculadas as diferenças entre as várias culturas jurídicas. Por outro lado, o recurso à directiva não significa forçosamente que o legislador europeu se cinja a fornecer ao legislador nacional um quadro regulamentar vago. Também aqui o legislador europeu poderá elaborar disposições detalhadas que, em última instância, garantem um procedimento e requisitos de configuração praticamente idêntica em todos os Estados-Membros. A escolha do instrumento jurídico dependerá, sobretudo, do âmbito de aplicação previsto. No caso de uma proposta legislativa, nos termos do artigo 35.º do Tratado CE, o Comité recomenda o recurso a um regulamento.

Ponto da situação (Pergunta 3)

3.1.4. Em todos os Estados-Membros se coloca o problema da cobrança em massa de créditos em que, regra geral, a intervenção de um tribunal apenas se impõe no caso de o devedor não pagar e o verdadeiro fundamento do crédito não for objecto de contestação séria. Teoricamente, poder-se-ia pensar em resolver estes casos através de sentenças por contumácia, instaurar procedimentos sumários ou, como acontece nos Países Baixos, recorrer principalmente a medidas cautelares. Quando o requerido, após uma medida cautelar que lhe exige o pagamento, se abstém de intentar um processo quanto ao mérito da causa, o caso é resolvido rapidamente. A despeito disso, verifica-se que muitos Estados-Membros adoptaram procedimentos de injunção de pagamento próprios, com numerosas diferenças de pormenor, é certo, mas revelam um traço comum que é o facto de o tribunal (ou a autoridade competente) proferir uma decisão sobre o crédito em causa sem ter ouvido previamente o requerido. Esta decisão é notificada ao requerido que ou se conforma com a injunção ou contesta o crédito dentro do prazo previsto. Se o requerido não reagir, a decisão (injunção de pagamento) torna-se executória. Apenas no caso de optar pela contestação, é que se transita para um processo ordinário.

Obviamente que esta simplificação do procedimento também será útil para a execução de créditos transfronteiras que se prevê permaneçam incontestados. Tal merece realce especial sobretudo devido ao incómodo considerável para o requerente (credor) causado pela tramitação do processo no estrangeiro. A simplicidade e a rapidez do processo de injunção de pagamento poderiam ter um efeito muito positivo se a decisão decorrente de um procedimento de injunção de pagamento interposto num Estado-Membro pudesse ser executado em qualquer outro Estado-Membro, sem ser necessário um exame adicional do mérito da causa. A possibilidade de transformar o caso num processo ordinário após a contestação do requerido garantiria igualmente a protecção integral dos seus direitos.

Objecto do procedimento de injunção de pagamento (Perguntas 4 a 6)

3.1.5. O procedimento de injunção de pagamento é ideal para a execução rápida e eficiente dos créditos que têm por objecto uma prestação pecuniária. A integração no procedimento de injunção de pagamento de outros créditos, tais como os que dizem respeito à prática ou omissão de um acto, a entrega de um bem (por exemplo, a entrega do objecto adquirido após pagamento antecipado) ou situações análogas, causaria seguramente problemas pelo simples facto de este tipo de créditos não se prestar a normalização. Seria preferível optar neste caso por um procedimento rápido para acções de pequeno montante. O Comité recomenda, por conseguinte, que se circunscreva o procedimento de injunção de pagamento a créditos pecuniários certos, líquidos e exigíveis, de origem contratual.

3.1.6. Devia dar-se por adquirido que, no âmbito de um procedimento de injunção de pagamento, não é possível proceder à execução de um crédito se este depender, por seu turno, da obrigação de uma contrapartida por parte do credor que este, contudo, ainda não cumpriu.

3.1.7. O Comité entende que a natureza do procedimento em causa, na medida em que sejam dadas garantias quanto à efectividade da notificação e à possibilidade de defesa, não implica, a não ser por razões de prudência e de falta de experiência quanto ao instrumento em causa, o estabelecimento de qualquer limite máximo.

Procedimento de injunção de pagamento obrigatório ou opcional (Pergunta 7)

3.1.8. O procedimento de injunção de pagamento deve ser visto, em princípio, a partir de duas perspectivas. Por um lado, contribuir para aliviar o sistema judicial do número considerável de litígios a tratar no âmbito do procedimento ordinário, nos casos em que não é provavelmente necessária uma protecção suplementar do requerido. Por outro lado, deve facilitar ao credor a cobrança da sua dívida e poupar-lhe o tempo de espera até à obtenção de um título executivo. Estas duas perspectivas são indissociáveis. Por isso, se o requerente optar pela via menos fácil e procurar cobrar a sua dívida no âmbito de um processo civil ordinário, deve ser-lhe dada essa possibilidade. Todos os Estados-Membros deveriam prever no seu direito processual a hipótese de, também nos processos ordinários, sempre que o requerido não fizer valer o seu direito de defesa, passar-se a um procedimento menos oneroso e menos demorado. Face ao exposto, o Comité não concorda com a obrigatoriedade do recurso ao procedimento de injunção de pagamento.

Questões de competência (Perguntas 8 a 10)

3.1.9. Na harmonização do procedimento de injunção de pagamento, será decisiva a questão da competência internacional. No atinente ao processo civil ordinário, esta questão está prevista no Regulamento n.º 44/2001 do Conselho, com um sistema diferenciado que pondera os interesses do requerente e do requerido na tentativa de equilibrá-los. Ora, é justamente neste sistema que o procedimento europeu de injunção de pagamento deveria integrar-se. Bastaria para isso que o legislador europeu se cingisse a regulamentar a competência internacional. Não se afigura, aliás, necessário definir aqui igualmente a competência territorial ou *ratione materiae* no que se refere ao procedimento de injunção de pagamento nos Estados-Membros. Pode-se partir, para isso, das competências neles estabelecidas. À primeira vista, este facto não deverá trazer inconvenientes para as partes. Outra questão é que qualidades deverá ter a pessoa ou o órgão jurisdicional competente pela injunção de pagamento europeia. Também aqui se pode apelar às normas em vigor nos Estados-Membros e/ou deixar à responsabilidade de cada um deles a adopção de normas consonantes com a sua cultura jurídica.

Teor e forma do requerimento de injunção de pagamento europeia; provas documentais do crédito (Perguntas 11 a 13)

3.1.10. A Comissão enuncia uma série de informações que é necessário incluir no requerimento para uma injunção de pagamento europeia, com as quais o Comité concorda inteiramente. O que pode revelar-se problemático é o excessivo pormenor exigido na justificação do crédito. Como no procedimento de injunção de pagamento é essencial que o processo seja rápido, sumário e eficaz, não se pode impor aqui de forma alguma as exigências colocadas ao requerimento de um processo civil ordinário. Deveria bastar uma simples referência, de uma brevidade telegráfica, à base do crédito, suficiente para identificá-lo, suficiente para o requerido identificar o crédito e que permita a outro tribunal, no caso de ser interposta outra acção judicial incidindo no mesmo crédito, verificar que este já foi objecto de um procedimento de injunção de pagamento.

3.1.11. Sendo o procedimento de injunção de pagamento um procedimento sumário, não tem lógica aqui qualquer exame de mérito da prova. Como, além disso, o credor só inicia, regra geral, este processo quando presume que o crédito não vai ser contestado, não há qualquer motivo para introduzir elementos de prova na injunção de pagamento. Os direitos do requerido são salvaguardados pela possibilidade de contestar a decisão e de passar a um processo civil ordinário que aceita todo o tipo de provas, desde que autorizadas legalmente pelo tribunal competente. Por este motivo, no procedimento de injunção de pagamento não se deveria exigir a apresentação de qualquer meio de prova documental do crédito, sem prejuízo de o requerente não ser inibido de o fazer, caso em que o mesmo deve ser notificado ao requerido em conjunto com a injunção.

3.1.12. O tratamento electrónico dos requerimentos pressupõe o uso obrigatório de um formulário-tipo.

Tecnologia informática e tratamento electrónico de dados (Pergunta 14)

3.1.13. O procedimento de injunção de pagamento deveria ser automatizado desde que isso seja tecnicamente possível. Tal implica forçosamente a introdução do processamento electrónico de dados. É esta a única forma de reduzir os custos do procedimento. A comunicação entre o tribunal e as partes deve realizar-se, dentro de possível, por via electrónica. Convém, sempre que possível, utilizar blocos de texto normalizados.

Apreciação do mérito do pedido, injunções de pagamento parciais, normalização (Perguntas 15 a 18)

3.1.14. A verificação do mérito da causa só serviria para sobrecarregar de forma desproporcionada o procedimento de injunção de pagamento, deixando de ser possível assegurar a tramitação rápida e eficiente do procedimento. Os direitos do requerido são salvaguardados pelo facto de, caso conteste

crédito, o procedimento se transformar num processo civil ordinário. Neste caso caberá a um juiz apreciar o mérito do pedido. No entanto, o instrumento comunitário deveria prever as situações taxativas em que o pedido pode ser liminarmente indeferido, como sejam a falta dos requisitos formais essenciais do próprio pedido.

3.1.15. Uma vez que o Comité recomenda a normalização do procedimento e o recurso à tecnologia informática, a injunção de pagamento daí resultante deve ser normalizada, ou seja, uniformizada em todos os Estados-Membros, nem que seja unicamente para evitar problemas de compreensão e de tradução. Sem esta normalização, é legítimo perguntar se será viável utilizar o procedimento em acções com implicações transfronteiras. O carácter específico do procedimento de injunção de pagamento, um procedimento sumário e rápido, dispensa um exame de mérito da causa pelo juiz competente. Só deste modo será viável um tratamento automatizado. Neste caso, a injunção de pagamento apenas poderá incidir sobre a totalidade do crédito ou ser totalmente rejeitada. A emissão de uma injunção de pagamento parcial implicaria justamente uma análise do seu conteúdo (distinção entre fracções do crédito justificadas e injustificadas).

3.1.16. Também aqui importa proteger os direitos do requerido e do requerente. Se o seu requerimento for rejeitado, o requerente deverá ter a possibilidade de recorrer contra esta decisão. Se este recurso tiver um despacho desfavorável, não deveria haver, por razões de eficiência, a possibilidade de voltar a apresentar outro requerimento de emissão de injunção europeia de pagamento sobre o mesmo crédito. Ao contestar uma injunção, o requerido pode transformar o procedimento de injunção de pagamento num processo civil ordinário em que disporá de todos os meios de defesa.

Informação sobre as possibilidades de recurso, citação e notificação (Perguntas 19-20)

3.1.17. Sempre que se emite uma injunção de pagamento europeia e se notifica o requerido, este deve ser informado da possibilidade de contestá-la e da transformação, por este motivo, do procedimento respectivo num processo civil ordinário. Deve, além disso, ter conhecimento do prazo para apresentar a contestação, bem como dos requisitos formais a que deve obedecer. Para poder exercer efectivamente o direito de contestação, é necessário comunicar-lhe o endereço do tribunal ou da autoridade para onde deve ser enviada. Para que o requerido tenha plena noção da importância da sua decisão de contestar o crédito, é imperioso informá-lo de que a injunção de pagamento pode ter carácter executório se a contestação não for apresentada dentro do prazo estabelecido. Estas informações devem ser apresentadas por forma a que o utilizador menos familiarizado com questões judiciais ou comerciais as compreenda e as apreenda no seu alcance e significado. O Comité aproveita para lembrar a necessidade de estabelecer, no contexto deste instrumento jurídico, normas sobre as consequências da omissão deste dever de informação.

3.1.18. A notificação da contestação ao requerido é uma componente fundamental do procedimento de injunção de pagamento. Em prol da eficácia transfronteiras da injunção de pagamento, afigura-se indispensável que as regras relativas à citação e à notificação sejam uniformes em todos os Estados-Membros e contenham todas as garantias de efectividade do conhecimento dos documentos notificados ao requerido. O Comité urge, assim a Comissão para que, em simultâneo, apresente uma iniciativa legislativa tendente à uniformização das regras relativas à citação e notificação de actos judiciais. No caso, porém, de tal não ser possível no curto prazo, até à adopção do instrumento em causa, o Comité entende que este instrumento deverá conter normas específicas para a notificação dos pedidos de injunção, que garantam que os mesmos são efectivamente levados ao conhecimento dos requeridos.

Contestação, Efeito de *res iudicata* (Perguntas 21 a 27)

3.1.19. Para dar ao requerido uma possibilidade real de contestação, há que fixar um prazo uniforme. Parece suficiente um prazo de vinte e um dias a partir da notificação. Para se poder garantir posteriormente a traçabilidade e a obtenção de provas, a contestação deveria ser apresentada por escrito. Se se pretende que a contestação do crédito por parte do requerido e a transformação do caso em processo ordinário tenham razão de ser, importa ponderar se seria melhor aplicar a executoriedade da injunção de pagamento só depois de expirado o prazo de contestação ou anulá-la após contestação. Por outro lado, convém examinar se não seria mais eficaz para o decurso do procedimento transformar a contestação automaticamente num processo ordinário sem que o requerido tenha de apresentar novo requerimento. É preciso assegurar ao requerente a possibilidade de apresentar os documentos complementares e circunstanciar o seu pedido.

3.1.20. Não seria compatível com as concepções jurídicas geralmente aceites na Europa, se a decisão emanada de um procedimento sumário, como é o caso da injunção de pagamento, não pudesse ser contestada dentro de um certo prazo. O resultado do procedimento de injunção de pagamento deve, portanto, ser susceptível de uma apreciação judicial. Esta exigência é, todavia, já satisfeita pelo facto de o requerido poder contestar a decisão e o requerente poder recorrer contra a recusa em emitir injunção. Não se afiguram necessários outros recursos até porque, em geral, num processo ordinário existem outras possibilidades de recorrer contra uma decisão judicial emitida no seguimento de uma contestação. O Comité convida a analisar que instrumentos levam à adopção de medidas eficazes para evitar que o recurso seja interposto apenas com o fim de protelar ainda mais o pagamento. Não se deve, contudo, negligenciar aqui a protecção adequada dos direitos da defesa.

3.1.21. O efeito de *res iudicata* (formal) deve, regra geral, ser entendido como uma resolução definitiva não susceptível de qualquer recurso pelas vias regulamentares. Tal é essencial para se poder encerrar definitivamente um litígio judicial em determinado momento. A expiração do prazo para contestar a injunção de pagamento deveria adquirir a força de caso julgado a partir do momento em que o requerido deixe findar o prazo para a contestação.

Obrigatoriedade da representação por um advogado, custas do procedimento, execução provisória (Perguntas 28 a 31)

3.1.22. O direito de representação por um advogado não deveria ter quaisquer restrições. No entanto, não convém de forma alguma impor a sua obrigatoriedade. Se o prazo de contestação do requerido não for demasiado longo e se se prescinde da emissão de um título executivo, o título obtido adquirirá carácter executório (injunção de pagamento) muito rapidamente. Perante isto, parece defensável renunciar a uma executoriedade provisória especial que obrigaria à resolução de questões complexas. Não sendo o requerimento objecto de um exame de mérito da causa antes da emissão do título, convém evitar, no caso de contestação da injunção de pagamento europeia, que a execução seja iniciada e/ou mantida.

3.1.23. Um Título Executivo Europeu apenas levará à simplificação dos casos com implicações transfronteiras se for possível renunciar ao procedimento de *exequatur* no Estado-Membro onde a decisão terá de ser executada. A obrigação de uma certificação especial da executoriedade no estrangeiro pelo Estado-Membro de origem colide fundamentalmente com a exigência de rapidez e de simplicidade do procedimento. Por outro lado, o artigo 4.º da Proposta de Regulamento do Conselho que cria o Título Executivo Europeu para créditos não contestados⁽¹⁾ que prevê a certificação da decisão do Estado-Membro de origem enquanto Título Executivo Europeu tem por finalidade oferecer certas garantias processuais ao requerido. Se se deseja prescindir da certificação do Estado-Membro de origem, haverá que incluir no procedimento de injunção de pagamento europeu garantias processuais em linha com as normas constantes do capítulo 3 da proposta de regulamento sobre créditos incontestados no instrumento.

4. Procedimento europeu para acções de pequeno montante

4.1. O Comité saúda os esforços a que se refere a Comissão no sentido de tornar os processos civis mais rápidos, menos onerosos e mais eficazes e aproveita para expressar o seu apoio a um procedimento europeu destinado a simplificar e a acelerar as acções de pequeno montante.

⁽¹⁾ Proposta de regulamento do Conselho que cria o Título Executivo Europeu para créditos não contestados — COM(2002) 159 final de 18.4.2002.

4.1.1. Observações sobre a criação de um procedimento para acções de pequeno montante

Considerações fundamentais

4.1.2. São dois os aspectos que justificam a criação de um procedimento para acções de pequeno montante. Por um lado, nota-se nos Estados-Membros uma certa insatisfação em relação ao procedimento ordinário existente por ser demasiado lento, oneroso e complicado. É o que acontece sobretudo na interposição de acções de pequeno montante em que muitas vezes os esforços processuais são totalmente desproporcionais relativamente ao valor económico do litígio. Por outro lado, é de prever um número crescente de litígios transfronteiras em consequência da expansão do mercado interno. Em litígios desta natureza, ainda é mais difícil lograr um procedimento rápido, pouco oneroso e eficaz do que nos procedimentos de carácter interno. Cabe ao legislador europeu garantir que a salvaguarda dos direitos dos cidadãos no espaço jurídico europeu não seja comprometida pelas diferenças entre os sistemas judiciais dos Estados-Membros. Enquanto que muitos deles não prevêem qualquer procedimento especial para as acções de pequeno montante, na Espanha, na Irlanda, na Suécia e no Reino Unido são mínimos os requisitos formais e substantivos exigidos para as acções de pequeno montante.

4.1.3. O problema de criar um procedimento específico para este tipo de acções reside na dificuldade de encontrar o equilíbrio entre a exigência de rapidez e eficácia, por um lado, e a garantia de um processo equitativo e baseado no primado do direito, por outro lado. De acordo com as regras legais em vigor, não há outra alternativa senão dar, pelo menos, às partes a possibilidade de requererem a transição para um processo civil ordinário munido de todas as garantias processuais ou de interponem recurso contra a decisão emanada do processo para acções de pequeno montante.

Aplicabilidade (Perguntas 34 a 36)

4.1.4. É preciso estabelecer um limiar quantitativo para este tipo de acções. Seria incompatível com o princípio da segurança jurídica deixar à jurisprudência o cuidado de decidir se pode ou não ser utilizado um procedimento simplificado. Este limiar quantitativo deve ser harmonizado, já que só assim se poderá simplificar os processos judiciais transfronteiras conforme se pretende. Os Estados-Membros que prevêem um procedimento simplificado praticam limiares muito variáveis, que podem elevar-se até 8 000 EUR. Apenas será possível responder concretamente quando for conhecida em traços largos a configuração do processo para acções de pequeno montante.

4.1.5. Nos Estados-Membros onde existe um procedimento simplificado este não se limita, normalmente, a uma certa categoria de acções. Restringir este procedimento aos créditos pecuniários contribuiria para a sua simplificação. No entanto, tal não satisfaria o desiderato de que o acesso à justiça não deve excluir os litígios quotidianos, de pequena importância, os quais não dizem unicamente respeito a créditos pecuniários. Convinha não perder de vista que o processo relativo a acções de pequeno montante se circunscreve a litígios que, em todos os Estados-Membros, relevam da competência dos tribunais ordinários.

Transformação em processo ordinário (Pergunta 37)

4.1.6. Se a Comissão se pronunciar a favor da instituição de um procedimento obrigatório para as acções de pequeno montante, deverá haver a possibilidade de transformá-lo num processo ordinário, já que é esta a única forma de garantir que as partes não são coarctadas no seu direito de um procedimento conforme aos critérios legais em vigor e oferecendo todas as garantias processuais requeridas.

Questões processuais (Perguntas 38 a 42)

4.1.7. A utilização de um formulário único teria a vantagem de contribuir para a uniformização do procedimento, o qual seria, além disso, ainda mais simples se fosse possível interpor a acção pela via de declaração oral. Não se deverá restringir o direito das partes de se fazerem representar por um advogado nem tão pouco os direitos, previstos em alguns Estados-Membros, das organizações de protecção dos consumidores de instruírem e representarem judicialmente os seus membros. O Comité considera oportuno, neste contexto, verificar a existência de casos que, também no âmbito do procedimento para acções de pequeno montante, pareçam justificar a interposição de uma acção judicial colectiva (uma espécie de processo colectivo). Se as partes não forem representadas por um advogado, o tribunal tem perante estas uma maior obrigação de assistência legal, conquanto não seja afectada a imparcialidade do juiz. Seria, portanto, conveniente especificar as obrigações do tribunal ao nível do esclarecimento e da informação, para que o comportamento das partes não tornem o procedimento desnecessariamente mais demorado e as partes não sejam prejudicadas pelo desconhecimento dos seus próprios direitos. Deve-se avaliar, consoante os casos, se o tribunal cumpre com a sua obrigação de esclarecer e instruir o requerido sobre os seus direitos e em que medida o faz. Por outro lado, haveria que renunciar à possibilidade de as partes se fazerem representar em tribunal por não advogados. Não se vislumbra muito bem que interesse isso teria para as partes, para o tribunal e para a eficácia do procedimento.

4.1.8. Em muitos Estados-Membros, certos sectores económicos introduziram, por vezes com um ónus financeiro bastante elevado, medidas de resolução alternativa de litígios (RAL), as quais têm tido, em geral, uma boa receptividade por parte da população. A própria Comissão tem-se empenhado em criar condições-quadro que lhes sejam propícias⁽¹⁾. Sobre tudo graças a este empenho, as RAL estão a funcionar bem também no atinente aos processos transfronteiras. Logo, parece supérfluo incluir na legislação europeia novos modelos de resolução de litígios como prelúdio do procedimento para acções de pequeno montante. A prática tem, além disso, demonstrado que os modelos de resolução de litígios que precedem obrigatoriamente um processo não reduzem forçosamente a sua duração.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o «Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial», in JO C 85 de 8.4.2003.

4.1.9. O aligeiramento das regras processuais poderá contribuir para abreviar o procedimento. Começar-se-ia, por exemplo, por simplificar as regras relativas à obtenção de provas. Talvez se possa relativizar as objecções a este desenvolvimento se se optar na legislação europeia por um procedimento facultativo nas acções de pequeno montante, se prever a possibilidade de transformá-lo posteriormente num processo ordinário ou se autorizar o recurso irrestrito contra a decisão proferida. Porém, deve ter-se em atenção que, com a preocupação de simplificar um procedimento, não se fique aquém das normas mínimas legais.

4.1.10. Um procedimento escrito poderá causar dificuldades e atrasos. É certo que esta modalidade não obrigaria as partes, nos casos com implicações transfronteiras, a deslocarem-se ao tribunal, mas pode suscitar alguma preocupação o facto de o requerido — como sucede frequentemente — não estar em condições de apresentar os seus argumentos por escrito com a devida clareza. O tribunal cumprirá melhor o seu dever de esclarecimento e de informação através de uma conversa informal com os interessados. Não convém, portanto, que o procedimento escrito se torne obrigatório. Se, porém, ambas as partes estiverem de acordo, não há motivo para não optar por este procedimento.

Decisão, custos e possibilidade de recurso (Perguntas 43 a 45)

4.1.11. O aligeiramento das regras relativas ao teor da decisão emanada de um procedimento para acções de pequeno montante é aliciente quando se pensa que, graças a ele, será possível simplificar e acelerar o processo. Porém, a partir do momento em que seja autorizada a possibilidade de recurso contra a decisão, torna-se imprescindível uma motivação que a fundamente para poder ser reexaminada. E isto independentemente do facto de uma das partes interpor ou não recurso. Já

a correspondente decisão pressupõe que as partes possam avaliar as probabilidades de sucesso do recurso, o que apenas será possível se forem conhecidas as circunstâncias consideradas relevantes pelo tribunal e a sua qualificação jurídica.

4.1.12. O legislador europeu não deveria estabelecer prazos para o encerramento de um processo. Por um lado, tal impede que se tenha em conta os vários graus de complexidade dos processos e, por outro, são concebíveis motivos para a demora pelos quais nem as partes nem o tribunal são responsáveis. Em contrapartida, poder-se-ia pensar em fixar prazos para proferir a sentença. Talvez fosse também oportuno impor, quer às partes quer ao tribunal, uma obrigação geral de tramitação rápida do processo. Não se deve, todavia, alimentar ilusões a este respeito e admitir que, na prática, esta obrigação apenas é geralmente entendida como um apelo moral. A situação só mudará de figura se o incumprimento for sancionado.

4.1.13. Quanto à limitação da possibilidade de recurso no âmbito do procedimento para acções de pequeno montante, seria oportuno distinguir entre um procedimento obrigatório e um procedimento opcional. Se o procedimento for obrigatório, fica excluída qualquer limitação da possibilidade de recurso, já que é incompatível com os princípios legais privar definitivamente as partes de uma parte das garantias processuais de um processo ordinário. Isto ainda é mais pertinente se estiver excluída a transformação num processo ordinário. No caso de um procedimento para acções de pequeno montante, as partes devem ser livres de interpor recurso. Doutro modo, as partes poderiam ser impelidas a optar pelo processo ordinário unicamente por este motivo. Com a limitação do reembolso dos custos, as partes podem hesitar em interpor acção por créditos inferiores a um certo montante, neste tipo de procedimento. Sendo o procedimento opcional, as partes podem optar por um processo ordinário, nem que seja unicamente pelas vantagens económicas que daí advêm.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à compatibilidade electromagnética»

(COM(2002) 759 final — 2002/0306 (COD))

(2003/C 220/03)

Em 31 de Janeiro de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, ao abrigo do disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo designou relator Bo Green e emitiu parecer em 4 de Junho de 2003.

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Antecedentes da proposta

1.1. O objectivo da directiva sobre a compatibilidade electromagnética (CEM) é assegurar a livre circulação dos produtos nela referidos, acautelando a existência de um ambiente electromagnético homogéneo e garantindo o correcto funcionamento dos produtos em questão.

1.2. Depois de adoptada a Directiva CEM 89/336/CEE, os consumidores começaram a ter problemas em interpretar o respectivo âmbito de aplicação. Embora a Comissão tenha emitido directrizes para resolução desses problemas, ficou, porém, longe de o conseguir. Por isso, tomou em 1995 a importante iniciativa de elaborar um guia para resolver todos os problemas de maior. Graças à considerável experiência entretanto adquirida ao nível do sector, da Comissão Europeia, dos Estados-Membros e de outras partes envolvidas, foi possível publicar em 1997 um guia para a aplicação da Directiva 89/336/CEE. Esse guia foi um grande passo em frente, mas a sua natureza informal, não juridicamente vinculativa, pode ser considerada um ponto fraco. Não obstante, o guia de 1997 obteve — e continua a obter — grande aprovação das partes interessadas.

1.3. Entretanto, o Conselho decidiu que a directiva CEM devia ser tratada no âmbito da iniciativa SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), destinada a simplificar a legislação comunitária mediante o envolvimento de grupos de utilizadores nos respectivos trabalhos preparatórios. O grupo de trabalho SLIM criado pela Comissão para resolução do problema da compatibilidade electromagnética apresentou as suas recomendações no documento COM(2002) 759 final, tendo-se baseado em grande medida no trabalho desenvolvido pelo anterior painel SLIM, composto por peritos independentes.

2. A proposta da Comissão

2.1. Na nova proposta de directiva da Comissão são directamente incorporadas partes das directrizes publicadas pela Comissão em 1997 sobre a directiva CEM.

2.2. A nova proposta aprofunda porém as definições de:

- requisitos essenciais e
- normas harmonizadas.

2.3. Quanto ao corpo do texto, são incluídas as «instalações fixas» (*fixed installations*), reguladas pela directiva. Não se trata de uma inovação, pois a Comissão já anunciou que a rede fixa de telecomunicações é abrangida pela directiva existente.

2.4. Uma ampliação menor do âmbito de aplicação da directiva é a inclusão de componentes ou subconjuntos no grupo dos aparelhos. Incluídos são igualmente os «dispositivos de ligação pré-fabricados» (*ready-made connecting devices*), destinados a serem ligados a um aparelho por um utilizador final para a transmissão de sinais.

2.5. É igualmente novidade que o fabricante possa em qualquer caso optar por não envolver um organismo notificado e ser livre de documentar a conformidade como melhor lhe aprouver, independentemente de haver ou não normas harmonizadas.

3. Observações na generalidade sobre a proposta da Comissão

3.1. De uma maneira geral, as partes interessadas disseram-se satisfeitas com a directiva existente, desde que o guia de 1997 para aplicação da mesma fosse correctamente utilizado. Todas elas o seguem na prática. Contudo, esta nova proposta de directiva é considerada preferível, pois proporciona maior segurança jurídica nos vários domínios. Além disso, está melhor adaptada à procura do mercado e remove algumas disposições desnecessárias da directiva existente.

3.2. *Âmbito de aplicação da proposta*

3.2.1. O âmbito de aplicação da directiva é esclarecido através de definições mais claras e de uma melhor distinção dos aspectos que exclui.

3.2.2. Para a aplicação prática da directiva são especialmente esclarecedoras as definições de componentes e de subconjuntos.

3.2.3. O termo «dispositivos de ligação pré-fabricados» é pouco claro, não se encontrando traduzido de forma unívoca por exemplo nas versões dinamarquesa, neerlandesa e inglesa. A Comissão devia propor uma definição mais precisa deste termo. No fundo, a questão é muito mais saber se será realmente necessário incluir estes «dispositivos de ligação pré-fabricados» no âmbito de aplicação da directiva.

3.3. *Instalações fixas*

3.3.1. Neste caso, é introduzido um regime regulamentar bastante mais apropriado. A indústria aprova a inclusão de máquinas de grande dimensão, de material de alta tensão e de redes de electricidade e de telecomunicações no regime regulamentar para as instalações fixas.

3.3.2. Exemplar do principal problema da directiva existente é a disposição segundo a qual as instalações fixas devem ser avaliadas antes de o referido equipamento poder ser colocado no mercado e/ou em serviço. Ora, é tecnicamente impossível avaliar grande número de instalações. Além disso, as instalações podem ser modificadas de tempos a tempos ou mesmo diariamente. Atendendo a que as instalações fixas só estão na origem de muito poucos problemas de compatibilidade electromagnética com o meio envolvente, a exigência de passar a avaliar cada instalação isolada não é realista. É precisamente por isso que a proposta de directiva requer que as instalações sejam construídas em conformidade com as boas práticas de engenharia. Se, em casos especiais, vierem a surgir problemas de compatibilidade electromagnética, as autoridades dispõem dos instrumentos adequados para os resolver convenientemente. Os custos decorrentes deste regime são mínimos comparados com os de avaliar todas as instalações antes da respectiva entrada em serviço.

3.3.3. As obrigações administrativas são outro problema. A directiva existente requer uma declaração CE de conformidade, bem como a posição da marcação CE. Ora, mal uma instalação é modificada, as emissões electromagnéticas deixam de ser as originais, havendo que proceder a nova avaliação antes de se poder emitir nova declaração CE de conformidade. Tudo isto inviabiliza a aplicação prática da directiva existente. Por essa mesma razão, o guia de 1997 estabelecia uma abordagem pragmática, que mereceu o apoio de todas as partes interessadas. Daí que a solução constante nesse guia seja agora introduzida na nova proposta de directiva.

3.4. *Requisitos essenciais*

3.4.1. A nova proposta de directiva vem aumentar os requisitos essenciais, sobretudo em matéria de avaliação CEM,

dispositivos externos e requisitos de informação. A inclusão de «dispositivos de ligação pré-fabricados» na proposta de directiva é provavelmente a alteração mais controversa, devido aos encargos suplementares que representa.

3.4.2. A razão de ser do novo requisito de avaliação da compatibilidade electromagnética é óbvia, pois há que medir as emissões electromagnéticas e o respectivo risco antes de se poder prestar suficientes informações sobre a observância da directiva. Os requisitos de informação foram acrescentados por forma a incrementar a rastreabilidade do fabricante ou do seu representante na UE.

3.4.2.1. Parece desnecessário e encarecedor exigir a indicação simultânea do fabricante e do representante autorizado na Comunidade se o primeiro não estiver estabelecido em território comunitário. A proposta da Comissão não justifica devidamente tal exigência.

3.4.2.2. O n.º 4, alínea b), do Anexo I da Directiva, deve ser alterado como segue:

«Cada aparelho será acompanhado do nome e endereço do fabricante e se este não estiver estabelecido na Comunidade, do nome e endereço do seu representante».

3.5. *Avaliação da conformidade*

3.5.1. O n.º 2 do artigo 10.º da directiva existente requer o envolvimento de um organismo competente caso as normas harmonizadas pertinentes em matéria de compatibilidade electromagnética não forem (integralmente) cumpridas. Tal envolvimento obrigatório era necessário, visto que a directiva existente foi adoptada nos anos 80, numa altura em que não havia suficiente prática — nem formação — técnica na área da compatibilidade electromagnética. Entretanto, a directiva CEM contribuiu grandemente para desenvolver o sector, tanto do ponto de vista da produção como da formação. Hoje em dia, a maior parte dos fabricantes já possui grande experiência em compatibilidade electromagnética e há de longe muito mais possibilidades de formação específica. Os organismos competentes referem uma redução do volume de trabalho nos termos do n.º 2 do artigo 10.º Ora, como o envolvimento de um organismo competente é obrigatório, ultimamente muitos dos casos são-lhes confiados por fabricantes que já possuem suficiente experiência técnica nesta área. Tais fabricantes só seguem esse procedimento porque ele é obrigatório, mas, no fundo, trata-se de uma medida desnecessária, já que os seus conhecimentos de compatibilidade electromagnética são de longe superiores aos esperados quando da adopção da directiva. Finalmente, alguns grandes fabricantes criaram o seu próprio organismo competente interno, a fim de contornarem os encargos inerentes ao envolvimento de terceiros.

3.5.2. Continua, no entanto, a ser útil prever a possibilidade de envolvimento de um perito oficial para os fabricantes que se sintam inseguros. É precisamente por isso que a nova proposta de directiva permite aos fabricantes envolver por iniciativa própria um dos organismos previamente notificados para o efeito.

3.5.3. A nova proposta de directiva dá ao fabricante a possibilidade de optar entre elaborar internamente a documentação técnica e incumbir da elaboração da mesma o organismo notificado referido no artigo 11.º O enunciado da proposta está, todavia, pouco claro, pelo que o segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 7.º deve ser reformulado como segue:

«A documentação técnica pode incluir um relatório do organismo notificado referido no artigo 11.º, que confirme se o aparelho é conforme com os requisitos essenciais pertinentes, expostos no anexo I. O fabricante pode determinar o objecto e a profundidade da avaliação a efectuar».

3.6. *Fiscalização do mercado*

3.6.1. Nos últimos dois anos, as autoridades competentes para a fiscalização do mercado têm vindo a alertar para a

dificuldade acrescida de identificar os fabricantes caso os produtos não cumpram com as disposições. É, pois, desejável que os novos requisitos de informação possam resolver completamente tais problemas.

3.6.2. A Comissão deve assegurar total conformidade entre as disposições da proposta de directiva ora em apreço e as da directiva relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos — conhecida por directiva «REEE», recentemente adoptada.

4. **Conclusão**

4.1. O CESE apoia a proposta da Comissão, na medida em que ela é susceptível de criar maior segurança jurídica nos domínios em causa. Com efeito, a nova directiva está mais adaptada à procura do mercado e suprime certas disposições anteriores desnecessárias.

4.2. Ressalva, contudo, o facto de o termo «dispositivos de ligação pré-fabricados» ser pouco claro e de, em certos casos, os requisitos de marcação serem inutilmente abrangentes e encarecedores.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 97/68/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes a medidas contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não-rodoviárias»

(COM(2002) 765 final — 2002/0304 (COD))

(2003/C 220/04)

Em 11 de Fevereiro de 2003, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu nos termos do artigo 95.º do Tratado CE sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 4 de Junho de 2003, sendo relator P. Barros Vale.

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O presente parecer do CESE diz respeito a uma proposta de alteração da Directiva 97/68/CE para «aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes a medidas contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não-rodoviárias (MMNR)».

1.1.1. Os motores a utilizar em MMNR são em grande medida produzidos para o mercado mundial. O alinhamento mundial constituiu uma alta prioridade quando a legislação actual foi desenvolvida, e continua a sê-lo no que diz respeito às futuras normas de emissões.

1.2. A presente directiva abrange os motores com potências entre 18 e 560 kw de ignição por compressão destinados a ser utilizados em máquinas móveis não-rodoviárias e propõe limites mais apertados para as emissões dos poluentes atmosféricos provenientes daqueles motores.

1.3. A Directiva 97/68/CE em vigor estipula duas fases para as normas de emissões, nas seguintes condições:

- A Fase I dessas normas entrou em vigor em 31 de Dezembro de 2000, para todas as gamas de potências.
- A Fase II dessas normas entra em vigor entre 31 de Dezembro de 2000 e 31 de Dezembro de 2003, conforme a gama de potências.

1.4. De acordo com o artigo 19.º da Directiva, que prevê um agravamento das normas de emissões para os motores de ignição por compressão, a presente proposta introduz as novas Fases IIIA e IIIB com novos limites para aqueles motores.

1.5. A presente proposta alarga o âmbito da sua aplicação a:

- embarcações de navegação interior, de comprimento igual ou superior a 20 metros e volume igual ou superior a 100 m³;
- rebocadores e empurradores que tenham sido construídos para rebocar, empurrar, ou conduzir a par as embarcações de comprimento igual ou superior a 20 metros.

1.6. A Fase IIIA desta proposta de alteração da Directiva refere-se apenas a poluentes gasosos, preconizando uma redução de cerca de 30 % das emissões de NO_x (óxidos de azoto) relativamente aos valores inscritos na Fase II e deverá entrar em vigor entre 31 de Dezembro de 2005 e 31 de Dezembro de 2007, dependendo do tamanho do motor. Os limites agora preconizados são equivalentes à correspondente legislação já decidida nos EUA.

1.7. A Fase IIIB desta proposta de alteração da Directiva preconiza uma redução de cerca de 90 % das partículas sólidas contidas nas emissões dos motores abrangidos, em comparação com a Fase II, e deverá entrar em vigor entre 31 de Dezembro de 2010 e 31 de Dezembro de 2011.

1.8. A proposta de alteração dos métodos de medição e de recolha de amostras, vem introduzir procedimentos que reflectem uma melhor simulação da utilização real dos motores, pelo que os seus resultados serão mais significativos do que os actualmente baseados em ciclos de ensaios em regime estacionário. Os procedimentos propostos devem ser utilizados na Fase IIIB para determinação da massa das partículas nas emissões, enquanto se deixa como opcional a escolha entre os novos ou os até agora estabelecidos métodos de ensaio para as emissões da Fase IIIA e das emissões gasosas da Fase IIIB. Esta questão dos métodos de medição e de recolha de amostras, tal como definida na presente Directiva, restringe a sua aplicabilidade em máquinas cujo padrão de utilização não se reflecte nos métodos de ensaios enunciados para as Máquinas Móveis Não Rodoviárias. Todavia, as máquinas em causa são no geral abrangidas por directivas específicas como é o caso dos veículos (DIR 70/156/CEE), tractores agrícolas (DIR 74/150/CEE), embarcações de recreio (DIR 94/25/CEE) etc., ou têm normalmente potências superiores a 560 kw como é o caso das locomotivas.

1.9. A Fase IIIA pode ser cumprida com a tecnologia actualmente disponível ou com a introdução de tecnologias que resultem da evolução do actual estado da arte até 2010. No que respeita aos valores preconizados para as emissões de partículas, torna-se indispensável a oferta corrente de combustíveis de baixo teor de enxofre ($[50 \text{ mg/kg} = [50 \text{ ppm}]$), pelo que a entrada em vigor dos limites previstos na Fase IIIB está dependente da entrada em vigor de alterações à Directiva 98/70/CE, relativa a combustível diesel.

1.10. A proposta de alteração da directiva em análise, destinada a motores, admite que estes sejam montados em equipamentos pelos próprios fabricantes de motores ou por fabricantes de equipamentos, pelo que admite duas flexibilidades que permitem aos fabricantes de equipamentos dispor do tempo necessário para adaptar os seus produtos à directiva, nos seguintes termos:

- permitindo que os fabricantes de equipamentos possam usar motores «antigos» durante um período de dois anos, desde que estes tenham sido fabricados antes da data de entrada em vigor destes novos limites de emissões;
- permitindo aos fabricantes de equipamentos a utilização de um número limitado de motores que satisfazem apenas os valores-limite anteriores, não excedendo 20 % da produção de um ano dentro de cada gama de potências (calculados pela média de distribuição nos últimos cinco anos no mercado UE), ou escolher isentar um número fixo de motores incluídos em uma ou mais gamas de potências, não excedendo 50 (cinquenta) motores na gama 130-560 kw, 100 (cem) motores na gama 75-130 kw, 150 (cento e cinquenta) motores na gama 37-75 kw e 200 (duzentos) motores na gama 19-37 kw.

2. Comentários gerais

2.1. De acordo com o artigo 19.º da Directiva que prevê um agravamento das normas de emissões para os motores de ignição por compressão, a Comissão apresenta uma proposta para nova redução dos valores-limite das emissões dos motores de máquinas móveis não-rodoviárias com potências compreendidas entre 18 e 560 kw.

2.2. É certo que o número de motores produzidos para máquinas móveis não-rodoviárias é muito inferior ao dos motores produzidos para aplicações rodoviárias. Os motores para aplicações móveis rodoviárias e não-rodoviárias são tecnologicamente muito próximos pelo que a experiência adquirida nos primeiros é passível de ser adaptada aos segundos. Em larga medida, trata-se de adaptar a tecnologia já

desenvolvida para os motores aplicados em camiões de transporte de mercadorias, ao projecto e condições de trabalho das Máquinas Móveis Não Rodoviárias. Há que ponderar no entanto algumas diferenças importantes na sua utilização:

- o ambiente de trabalho e o regime de rotações da sua utilização são muito diferentes;
- a ausência de registo (vulgo, matrícula) das máquinas não-rodoviárias dificulta o controlo das condições de utilização corrente, mas não impede a imposição dos requisitos da directiva que a tais máquinas respeita, para sua homologação;
- a definição do conceito de «vida útil» não está dependente de inspecções periódicas obrigatórias, como nas máquinas rodoviárias, mas antes de critérios económicos de exploração pelos profissionais e empresas que utilizam máquinas não-rodoviárias de ignição por compressão na sua actividade.

2.3. Aquelas diferenças não acarretam obstáculos de maior aos objectivos da presente directiva, tendo em conta que:

- os novos «métodos de medição e de recolha de amostras» podem reflectir de forma adequada o regime de utilização das máquinas não-rodoviárias;
- estas máquinas, pelo seu porte e potência instalada, são preferencialmente de uso profissional e, portanto, sujeitas a manutenção corrente pelas empresas a que pertencem;
- a degradação mecânica das máquinas não-rodoviárias é provavelmente mais rápida que a dos seus motores pelo que, a prazo, a homologação dos motores assegura por si só o cumprimento dos valores-limite da directiva durante a vida útil das máquinas.

2.4. Para melhor se perceber a importância da aplicação desta directiva para resolver os problemas de qualidade do ar no futuro, convém referir a dimensão do parque de máquinas móveis não-rodoviárias (MMNR) no universo das máquinas que consomem diesel. Com base no consumo de diesel no ano de 1998 na UE 15 (da ordem de 227 117 milhares de toneladas), as MMNR representam cerca de 9,3 % do total:

— máquinas rodoviárias	52,4 %
— máquinas não rodoviárias ⁽¹⁾ (estimativa)	9,3 %
— navegação interior	2,1 %
— outras	36,2 %
Total	100,0 %

⁽¹⁾ Máquinas agrícolas (excepto tractores), máquinas de construção civil, minas e extracção, etc.

3. Dificuldades tecnológicas

3.1. Como referido, os desenvolvimentos tecnológicos disponíveis nos motores das máquinas rodoviárias são passíveis de aplicação, na maioria dos casos, nos motores das máquinas não-rodoviárias. No entanto, parece prudente a proposta de revisão da Comissão, o mais tardar no final de Dezembro de 2006, para avaliar a exequibilidade de tal utilização/transferência de tecnologia.

4. Importância da qualidade dos combustíveis

4.1. A dependência da implementação da Fase IIIB da qualidade dos combustíveis, e em consequência do cumprimento da Directiva 98/70/CE que exige a partir de 1 de Janeiro de 2005 um teor máximo de enxofre de 50 ppm para o diesel destinado aos veículos rodoviários, obriga a que as datas de entrada em vigor daquela fase fiquem condicionadas ao cumprimento desta directiva. A homologação de motores com combustível de referência assegura o seu funcionamento de acordo com os valores-limite da Fase IIIB, mas só decorrerão emissões de acordo com os novos valores-limite se os combustíveis adequados estiverem realmente disponíveis no mercado.

4.1.1. Os custos apontados nas considerações prévias à proposta de alteração desta directiva são estimados e não estão detalhados, pelo que não se pode avaliar correctamente a relação custo-benefício e avaliar os benefícios globais do pacote de valores-limite proposto para os motores não rodoviários como indicado (ver, como exemplo, a conclusão 3.7.4 das Considerações Prévias da «Exposição de Motivos»).

4.2. Sendo de prever que a oferta de combustíveis com baixos teores de enxofre (10-50 ppm) não estará disponível em todos os mercados, há que ter consciência de que os valores limites previstos na Fase IIIB não são atingíveis enquanto esses combustíveis não forem utilizados.

5. Considerações finais

5.1. Sendo de apoiar o princípio de preocupação ambiental em que radica a proposta em apreço, devem ser tomadas em conta as dificuldades da sua aplicação decorrentes da dependência da qualidade dos combustíveis disponíveis bem como da fiscalização do cumprimento das normas regulamentadas após homologação.

5.2. Apesar das máquinas móveis não-rodoviárias de ignição por compressão não estarem sujeitas a matrícula, o facto de serem geralmente utilizadas por profissionais e empresas torna possível a sua identificação e localização pelas entidades oficiais de cada Estado-Membro. Tais máquinas deviam ser sempre acompanhadas por uma ficha de homologação onde conste a descrição detalhada dos dispositivos obrigatórios para o total cumprimento dos valores-limite da directiva ao abrigo da qual foram homologadas. Desta forma os Estados-Membros poderão de futuro dispor de meios para inspecionarem a manutenção e/ou cumprimento das condições de homologação.

6. Conclusões

6.1. O Comité congratula-se com a proposta da Comissão tendo em vista a redução da poluição causada por máquinas móveis não rodoviárias que utilizam motores de combustão interna.

6.2. A exequibilidade das soluções técnicas necessárias ao cumprimento dos valores limite prescritos para as diferentes fases, bem como as datas previstas para a sua aplicação e as preocupações com as alterações a estabelecer nos combustíveis necessários à fase III-B, e também a melhoria técnica da formulação dos novos Métodos de ensaio anexos à Proposta de Directiva, merecem o apoio do Comité.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde: Política Espacial Europeia»

(COM(2003) 17 final)

(2003/C 220/05)

Em 21 de Janeiro de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde: Política Espacial Europeia».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 4 de Junho de 2003 (relator: S. Buffetaut).

Na 400.ª reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 19 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por unanimidade.

1. Introdução

O presente Livro Verde tem por objectivo lançar o debate sobre o futuro, a médio e longo prazo, da utilização do espaço em benefício da Europa e sobre a sua política espacial num momento em que a situação presente e as perspectivas de futuro do sector espacial europeu são preocupantes, devido à concorrência cada vez mais forte, à retracção do mercado, na sequência, nomeadamente, das dificuldades no sector das telecomunicações, e às características próprias do desenvolvimento da indústria espacial europeia, que dá prioridade aos aspectos civis e comerciais, tudo isto no contexto geral de um sector de actividade de alto risco, com uma viabilidade económica frágil, embora as suas aplicações tenham grandes perspectivas de crescimento. Com efeito, existe viabilidade económica a longo prazo, à margem do contexto estritamente comercial e concorrencial, em aspectos de serviço público, como sejam a meteorologia espacial ou a observação da Terra. Por outro lado, as repercussões económicas no sector comercial (pesca, transportes, agricultura, turismo, etc.) são reais, ainda que indirectas, e orientadas para o bem comum.

1.1. História

1.1.1. A ambição espacial europeia nasceu nos anos sessenta, fundamentalmente por impulso da França, que desejava assegurar um acesso autónomo ao espaço, e tende para uma cooperação europeia e internacional cada vez mais sólida. As actividades nacionais integraram-se gradualmente ao mesmo tempo que se estabeleciam projectos de cooperação internacional, nomeadamente com os Estados Unidos e a Rússia, China e Japão.

1.1.2. Actualmente, a Europa possui um forte sector espacial que produz lançadores e satélites muito fiáveis (no último decénio, o programa Ariane pôs em órbita mais de metade dos satélites de telecomunicações). A actividade espacial europeia abarca todo o espectro da produção, desde a concepção e

fabricação de sistemas espaciais até à investigação científica e suas aplicações de valor acrescentado, tais como as telecomunicações, a observação da Terra e a navegação por satélite.

1.1.3. Este processo foi essencialmente iniciado pelas agências nacionais, em particular o CNES (N.T.: Centre National d'Études Spatiales, agência nacional francesa, ver <http://www.cnes.fr/>), e assenta numa dinâmica intergovernamental, graças sobretudo à Agência Espacial Europeia (AEE) (N.T.: Ver <http://www.esa.int/export/esaCP/index.html>), que é o elemento federador.

1.1.4. A União Europeia, como tal, intervém progressivamente no sector, nomeadamente com o projecto Galileo e a iniciativa GMES (Global Monitoring for Environment and Security) (Monitorização Global do Ambiente e da Segurança).

Ademais, o esboço de uma política externa e de segurança comum (PESC) e de uma política europeia de segurança e defesa (PESD) deve acompanhar a definição de uma política espacial europeia forte.

1.1.5. Este sector europeu é marcado por características específicas:

- a ambição de manter e ampliar um acesso autónomo ao espaço garantido pelo desenvolvimento de lançadores e uma utilização independente de satélites próprios;
- um esforço contínuo de desenvolvimento da ciência e suas aplicações;
- o desenvolvimento de uma base industrial competitiva e inovadora;
- a prioridade dada aos aspectos civis e comerciais;
- a exploração das aplicações espaciais, tais como a observação da Terra, a navegação por satélite, a meteorologia, a gestão e a prevenção das catástrofes naturais e tecnológicas, a gestão sustentável do ambiente e, mais especificamente, as telecomunicações por satélite;

- a escolha da cooperação internacional com as grandes potências espaciais para a realização de grandes instrumentos e de missões de grande envergadura, missões que se não limitam aos voos tripulados, que são o aspecto mais espectacular e emblemático do velho espírito de aventura e de descoberta;
- a relativa debilidade das aplicações militares.

1.1.6. Importa reconhecer que o sucesso comercial dos serviços de lançamento durante os anos oitenta foi favorecido, por um lado, pelo quase abandono dos lançadores clássicos por parte dos Estados Unidos e, por outro, pela proibição de acesso ao mercado comercial imposta aos lançadores russos.

1.1.7. A Europa encontra-se agora numa situação muito diferente, tanto no plano concorrencial como comercial.

1.2. Situação actual

1.2.1. Hoje mais que nunca afirma-se a vontade política dos Estados Unidos no domínio do espaço. Este país considera os sistemas espaciais como um instrumento de domínio estratégico, científico e económico, baseado nos conceitos de «domínio do espaço» e «domínio dos sistemas de informação» (o que explica, por exemplo, uma certa oposição inicial dos Estados Unidos ao lançamento do projecto Galileo).

1.2.2. Esta vontade política traduz-se concretamente num nível altíssimo de investimento, que representa nada menos que 80 % das despesas mundiais neste sector (civil e militar)! Assim, as despesas públicas dos Estados Unidos elevaram-se, em 2002, a 31,8 mil milhões de EUR (repartidos em partes iguais entre o sector civil e o militar), contra cerca de 5 mil milhões de EUR das despesas públicas europeias (90 % para o sector civil). Assim, pode afirmar-se que nos Estados Unidos o sector militar suplanta o civil, enquanto na Europa a investigação civil prima sobre a militar. Em 2003, nos EUA, os valores correspondem a 15,4 mil milhões de EUR para o sector civil e 16,6 mil milhões de EUR para o militar, aos quais há que somar cerca de 6 mil milhões de EUR para programas classificados, representando, pois, um total de 38 mil milhões de EUR.

1.2.3. A Rússia, apesar da situação actual herdada do regime soviético, soube manter uma base científica, tecnológica e operacional muito importante. Este país desenvolveu, porém, mais relações de cooperação com os Estados Unidos do que com os parceiros europeus.

Na sua periferia, a Ucrânia dispõe de uma capacidade tecnológica consequente, nomeadamente no sector dos lançadores.

1.2.4. Por fim, os últimos anos assistiram ao aparecimento de novos países na competição espacial — Japão, China, Índia, Israel — e ainda da Austrália e do Brasil como locais potenciais de lançamento na zona equatorial.

1.2.5. Neste panorama de concorrência acrescida e de contracção dos mercados comerciais, nomeadamente no sector das telecomunicações, a actividade espacial europeia, não beneficiando das mesmas sinergias da homóloga americana em termos de apoio e complementaridade nos planos civil e militar, e inscrevendo-se num ambiente institucional e político mais complexo do que os seus concorrentes, vive uma situação difícil. Situação esta que se deve, simultaneamente, à ausência de programa militar, à debilidade do mercado institucional europeu, porque não é protegido (contrariamente ao mercado americano, designadamente no que diz respeito aos lançadores), e à dependência excessiva da indústria espacial europeia do mercado comercial.

1.2.6. Neste contexto, a Comissão tomou a iniciativa de publicar um Livro Verde sobre a Política Espacial Europeia que inicia um período de consulta oficial, organizando seminários em toda a Europa até Junho de 2003 a fim de promover o processo. Seguidamente, a Comissão elaborará um Livro Branco.

2. Abordagem da Comissão

2.1. A Comissão articulou o debate em torno de três capítulos principais, subdivididos em temas de reflexão, que suscitam doze perguntas.

2.1.1. A Europa espacial num contexto global em mudança

A Comissão levanta as questões da independência do acesso ao espaço, da perpetuação da excelência científica, da base industrial e tecnológica e eventuais défices, do mercado comercial e procura institucional, da cooperação internacional, dos voos tripulados (nomeadamente em termos de rentabilidade do investimento), dos recursos orçamentais e financeiros e da articulação entre as despesas nos âmbitos europeu e nacional e, por último, do futuro das profissões do espaço.

2.1.2. Colocação do espaço mais ao serviço da Europa e dos cidadãos

2.1.2.1. Sob este título tão geral, que mais parece uma petição de princípio, a Comissão aborda de facto a questão das aplicações económicas ou do interesse geral da actividade e da investigação espacial. Recorda exemplos de aplicações actuais ou em fase de desenvolvimento (meteorologia, navegação por satélite, transportes, segurança, desenvolvimento sustentável, aplicação rigorosa da política agrícola comum ou da política da pesca, gestão e prevenção de catástrofes naturais e tecnológicas, etc.).

2.1.2.2. Põe entre outras a questão da emergência de aplicações e serviços espaciais economicamente viáveis e competitivos e do seu eventual apoio público, assim como a questão da capacidade espacial para a concretização dos objectivos da PÉSD. Efectivamente, embora existam na Europa capacidades estratégicas, elas encontram-se dispersas e os sistemas não têm interoperabilidade.

2.1.3. Estabelecimento de uma organização e de um quadro mais eficazes e ambiciosos

Este capítulo reúne os aspectos institucionais num domínio em que se cruzam competências nacionais, intergovernamentais e comunitárias, e onde se põem com acuidade as questões da independência europeia e da vontade política.

2.2. A Comissão observa que o quadro nacional foi superado neste sector há mais de trinta anos e reconhece o papel eficaz desempenhado pela AEE.

2.3. Formula duas perguntas de ordem política e institucional:

- qual seria a forma mais eficaz de pôr o acervo espacial da Europa ao serviço das políticas da União?
- como reforçar as bases políticas e jurídicas necessárias para uma acção eficaz da União e da Europa no domínio espacial, nomeadamente no que diz respeito à definição do futuro Tratado da União?

2.4. Lança ao debate duas outras ideias de carácter mais económico e técnico sobre os desafios e as consequências da reestruturação das indústrias aeroespaciais e sobre as barreiras regulamentares que entravam o desenvolvimento de novos serviços de telecomunicações espaciais.

3. Observações na generalidade

3.1. Desafios

3.1.1. O CESE faz notar que existem numerosas aplicações espaciais em acções civis ou militares que se inscrevem na corrente mais dinâmica da chamada sociedade da informação: navegação por satélite, posicionamento, observação, meteorologia. Sublinha que importantes sectores da actividade económica e da sociedade civil dependem da disponibilidade de tecnologias e serviços espaciais: aviação civil, transporte, pesca, agricultura, turismo. Salienta, igualmente, o facto de os meios espaciais favorecerem a coesão europeia, permitindo chegar às regiões mais afastadas e reduzir, do ponto de vista técnico, a «fractura digital» em complementaridade das tecnologias

terrestres. Estes meios podem também tornar-se o vector de novos serviços que contribuam para a melhoria das condições de vida em zonas de difícil acesso (telemedicina, telescola, etc.). Além disso, quanto à dimensão estratégica e militar, a independência de acesso ao espaço e sua utilização é um elemento primordial para preservar a independência da Europa. Por isso, é óbvio que a política espacial europeia constitui um grande desafio para o futuro, tanto no plano civil como no político e militar.

3.1.2. A situação mundial caracteriza-se actualmente pelo excesso de capacidade de meios de lançamento, já que todos os grandes países chegaram à mesma conclusão: não há política espacial sem independência de acesso. A oferta de lançamento não está ligada à procura comercial mas a considerações de ordem sobretudo estratégica. A manutenção de uma base industrial e tecnológica, e bem assim da investigação espacial, passa pela garantia de um acesso independente ao espaço. Ora a preservação da independência de acesso compete aos Estados que decidiram mobilizar os investimentos necessários. A Europa defronta-se, pois, com escolhas políticas e orçamentais fundamentais para preservar a independência espacial.

3.2. Indústria espacial

Importa lembrar que esta indústria representa, económica e socialmente, 5 mil e 300 milhões de EUR de volume de negócios consolidado e 35 000 empregos directos, frequentemente muito qualificados.

3.2.1. Unidade/dualidade da indústria espacial

3.2.1.1. Convém acentuar que a indústria espacial, porque civil e militar, tem simultaneamente uma dimensão una e dual. Esta observação, ainda que pertinente, não é frequente. Não existe uma indústria espacial comercial e civil apartada da indústria espacial militar. A indústria dos lançadores e dos satélites é dual, inclusive no campo da investigação e da actividade dos operadores de satélites, e, por isso mesmo, exige uma política espacial global que evite duplicações inúteis.

3.2.2. Factores de vulnerabilidade da indústria espacial europeia

3.2.2.1. Importa acentuar três aspectos:

- a indústria espacial europeia depende muito mais do mercado comercial (52 % do seu volume de negócios) do que a indústria espacial americana (20 % do seu volume de negócios). Assim, é muito mais sensível às dificuldades conjunturais, nomeadamente do sector das telecomunicações, cuja contribuição financeira e comercial foi essencial para o desenvolvimento da indústria espacial europeia e dos operadores de satélites;

- a indústria espacial europeia não dispõe do elemento estabilizador que os programas militares representam, como acontece com os Estados Unidos. Mais a mais, no plano jurídico, os considerandos da Convenção relativa à Criação de uma Agência Espacial Europeia (AEE), assinada em Paris a 30 de Maio de 1975 e que entrou em vigor em 30 de Outubro de 1980 (N.T.: Ver http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ESA/convencao_esa-PT.htm), estipulam expressamente que os Estados partes «desejam estabelecer uma organização espacial europeia única, que permita aumentar a eficácia do conjunto dos esforços espaciais europeus mediante uma melhor utilização dos recursos actualmente dedicados ao espaço e definir um programa espacial europeu com fins exclusivamente pacíficos»;
- importa estar atento a que a indústria espacial europeia disponha de todas as tecnologias básicas necessárias para um desenvolvimento autónomo (por exemplo, não pode depender dos Estados Unidos para os relógios atómicos de alta precisão utilizados no projecto *Galileo* ou para certos componentes electrónicos). Além disso, a lentidão ou a irresolução no lançamento dos programas (*Galileo*, por exemplo) fazem correr o risco de dispersão ou enfraquecimento das equipas de engenheiros quando uma capacidade industrial de alta tecnologia depende dos recursos humanos e das suas competências. A sua criação é longa, mas a sua extinção é breve.

3.2.3. Financiamento

3.2.3.1. O financiamento público das actividades espaciais provém das agências nacionais, da AEE e da Comissão e desempenha um papel vital e, em certo sentido, seminal. Permite mobilizar outras fontes de financiamento necessárias para um desenvolvimento que exige outras contribuições para além das estritamente destinadas à actividade espacial (por exemplo, provenientes de recursos financeiros atribuídos à meteorologia).

3.2.3.2. O financiamento dos programas da AEE, guiado pelo princípio da contrapartida justa entre contribuição e benefício, incitou certos Estados a interessarem-se pelo domínio espacial e permitiu a emergência de actividades espaciais onde elas não existiam. Nisso, aquele princípio revelou-se salutar. No entanto, cabe perguntar se não terá atingido os seus limites. Com efeito, uma boa parte dos atrasos ocorridos no arranque do projecto *Galileo* ficou a dever-se às dificuldades decorrentes da aplicação deste princípio que pode ser paralisante e, por acréscimo, suscitar a fragmentação da indústria espacial e o enfraquecimento dos pólos de excelência. Difícil de aplicar no perímetro actual da AEE, sê-lo-á ainda mais se a totalidade ou uma parte dos futuros Estados-Membros da União Europeia a pretenderem integrar. Convirá reflectir futuramente em novas regras, como, por exemplo, prever programas de «cooperação espacial reforçada» entre certos Estados partes da convenção ou ainda uma atenuação da regra da contrapartida justa. Se, como é desejável, o espaço se tornar matéria de competência partilhada, poderão ser lançados programas comunitários que não tenham de observar a regra da contrapartida geográfica. Seja como for, os Estados que não dispõem de um sector espacial próprio também beneficiam das repercussões da actividade espacial europeia, quanto mais não seja indirectamente.

3.2.3.3. Por seu turno, o financiamento privado intervém quando as aplicações espaciais podem gerar uma contrapartida comercial do investimento. No caso contrário, ou quando as repercussões económicas são indirectas, é preciso recorrer aos fundos públicos, dando sobretudo atenção aos efeitos induzidos a jusante.

4. Observações na especialidade

4.1. A independência de acesso ao espaço

4.1.1. A manutenção de um acesso independente ao espaço representa um factor essencial para o desenvolvimento da política espacial europeia. Seria oportuno que se inspirasse na prática dos Estados Unidos, que consiste em apoiar a actividade nacional de lançamento, considerada prioridade estratégica. Adoptar uma atitude semelhante permitiria assegurar o equilíbrio económico da exploração dos lançadores europeus e manifestar a vontade do poder público de fomentar um sector estratégico para o futuro da Europa.

4.1.2. A noção de «domínio do espaço», entendida como um dos pilares da segurança nacional dos Estados Unidos, põe o problema da liberdade de circulação e da utilização do espaço. Com efeito, a vontade de dominar o espaço (*space control*) pode suscitar a tentação de negar o acesso aos outros (*access denial*) ou, pelo menos, de exercer rigorosamente o controlo permanente do acesso. A Europa não o aceitaria e não abdicaria de intervir soberanamente em quatro domínios principais — observação da Terra, telecomunicações, navegação por satélite, acesso ao espaço — não se sujeitando a qualquer negação de acesso, ainda que o controlo dos riscos provocados pela própria existência de sistemas espaciais tenha de passar por uma estreita colaboração (difusão de imagens de alta definição sobre zonas sensíveis, por exemplo).

4.2. Ciência espacial

A ciência espacial é sumariamente abordada no Livro Verde. O CESE faz notar, porém, que a Comissão organizou oportunamente um seminário de alto nível consagrado ao tema, com vista a colmatar a lacuna do Livro Verde na matéria e acentuar a sua importância.

4.2.1. A ciência espacial europeia ocupa um lugar de primeiro plano nas actividades do sector civil. Ao longo dos últimos decénios, a ciência espacial atingiu um alto nível de excelência e enfrentou com êxito a concorrência com os Estados Unidos em disciplinas essenciais. O programa científico integrado da AEE, completado por importantes programas nacionais que lhe estão associados, desempenha um papel fundamental neste contexto.

4.2.2. Devido ao seu carácter pioneiro, as missões científicas espaciais são uma fonte eficaz de inovação e progresso. Requerem o desenvolvimento de novos instrumentos, novos tipos de satélites e novos métodos de análise dos dados, que geram importantes aplicações industriais. Assim, sondas espaciais e espelhos telescópicos construídos para missões astronómicas permitiram desenvolver aplicações tanto no domínio da medicina como no da óptica electrónica, o mesmo acontecendo com os instrumentos científicos de observação da Terra que são igualmente utilizados na observação e acompanhamento dos fenómenos climáticos e meteorológicos, ambientais, inclusive no campo da exploração e investigação dos recursos terrestres.

4.2.3. As missões científicas espaciais permitiram a aquisição de novos conhecimentos particularmente interessantes e estimulantes sobre a Terra e sua envolvente, sobre o sistema solar e o universo. Assumem, pois, grande valor cultural e educativo. Investir na aquisição de novos conhecimentos é uma condição prévia para que a União Europeia se torne «no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento», como declarado no Conselho Europeu de Lisboa.

4.2.4. Não obstante, há que reconhecer, actualmente, que a ciência espacial europeia é afectada pelo corte nos orçamentos nacionais aplicados a este objectivo. Uma das consequências é o envelhecimento da comunidade científica enquanto os jovens cientistas se confrontam com futuros incertos e carreiras aleatórias.

4.2.5. A questão do fosso tecnológico da Europa prende-se com a capacidade de investigação e desenvolvimento. Em certos domínios, faltam à indústria espacial europeia tecnologias indispensáveis e/ou componentes para satélites. Em muitos casos, estes componentes existem nos Estados Unidos, mas a política de exportação deste país proíbe na prática as indústrias europeias de lhe terem acesso. É essencial que a Europa assegure o conhecimento destas tecnologias de forma independente se pretende preservar o acesso ao espaço e a sua liberdade de construir satélites.

4.3. Mercado comercial e procura institucional

4.3.1. Como já foi sublinhado, seria artificial separar a indústria civil, institucional ou comercial da indústria militar, posto que a indústria espacial é dual. O financiamento público induz um efeito de arrastamento fundamental, mas para aumentar a procura seria necessário estudar os meios capazes de estimular o interesse de novos sectores.

4.4. Voos espaciais tripulados

4.4.1. Sabendo-se que os voos tripulados trouxeram, entre outros, uma nova dimensão à investigação médica e científica e que as futuras missões deverão alcançar progressos tecnológicos e científicos em vários domínios, a justificação dos voos espaciais tripulados não pode, porém, consistir apenas nos benefícios de ordem económica e científica. Inscrevem-se

na aspiração profunda do ser humano pela aventura, pela exploração do desconhecido, por novas experiências. E, por isso mesmo, podem suscitar e firmar o interesse do público pela «aventura espacial» e suas aplicações futuras. O ISS constitui um exemplo único de cooperação espacial entre 15 países para fins estritamente científicos e pacíficos. Mas a Europa tem de ponderar a sua participação no ISS (International Space Station) em função dos benefícios estratégicos, científicos e económicos que dele retire.

4.4.2. Os futuros e novos projectos, como, por exemplo, o dos voos tripulados para outros planetas, deveriam ser concebidos e executados à partida como projectos de toda a humanidade e não como iniciativas de prestígio de um determinado Estado ou da União Europeia (é evidente que os EUA e outras potências espaciais — Rússia, China, Japão — devem estar-lhe associados). No entanto, para poder intervir como parceiro sério e influente em tal empresa, a União Europeia deve dispor de um programa espacial próprio e executado com sucesso.

4.5. Recursos orçamentais e financeiros

4.5.1. A pergunta 5 deveria ser formulada de outro modo. Salvo a Bélgica, que se investiu exclusivamente nos programas europeus, constata-se que os Estados que, proporcionalmente ao PIB, mais financiam a AEE são também os que mais financiam as agências nacionais. O que importa é o compromisso espacial global, não a origem ou o destino dos fundos.

4.5.2. Na prática, os recursos provêm dos fundos públicos afectados à investigação espacial, dos financiamentos de utilizadores públicos e institucionais (meteorologia, por exemplo) e dos financiamentos de utilizadores privados. É desejável aumentar estas três fontes, em especial despertando o interesse de novos sectores pelas aplicações espaciais, e estudar a forma de atenuar as regras actuais de financiamento da AEE a fim de evitar paralisações como as que o projecto *Galileo* conheceu.

4.6. Vocações e competências

4.6.1. O que está em jogo é oferecer postos de trabalho muito qualificados, estáveis, atractivos e com perspectivas de futuro, porque o capital humano constitui a verdadeira riqueza sem a qual seria vão querer manter e desenvolver um sector espacial europeu forte e ambicioso. Se as competências dos recursos humanos não forem valorizadas e recompensadas corre-se o risco de uma fuga de cérebros. A resposta reside obviamente na afirmação de uma vontade política clara em matéria espacial e no reconhecimento pela Europa de que «a riqueza está no homem».

4.7. *Emergência de aplicações e serviços espaciais economicamente viáveis*

4.7.1. A noção de viabilidade económica não coincide exactamente com a de rentabilidade comercial, que, hoje, apenas existe no sector das telecomunicações. Neste contexto, um apoio ao desenvolvimento de novos serviços, tais como os serviços de banda larga, permitiria garantir a longo prazo uma procura de satélites eficientes, contribuiria para relançar a actividade espacial e criaria novos mercados para os lançadores e satélites europeus.

4.7.2. O interesse económico é manifesto em certos domínios, mas poder-se-á dizer por isso que os investimentos são economicamente viáveis? Como apreciar, por exemplo, se um investimento em meteorologia é economicamente viável? A rentabilidade é considerável, mas não é identificável nem assimilável à esperada de uma transacção comercial, quando, mesmo sem ter em conta a segurança dos bens e das pessoas, são evidentes os serviços prestados a diversas actividades económicas (navegação aérea, marítima e terrestre, agricultura, pesca, etc.), que se traduzem em ganhos de produtividade. Seja como for, é necessário um apoio institucional na fase de demonstração da exequibilidade técnica e económica antes de o sector investir e originar o crescimento e o desenvolvimento da actividade.

4.8. *Segurança do cidadão*

4.8.1. Há que pôr a questão da viabilidade futura da actividade espacial europeia sem o apoio mútuo do aspecto civil e do militar. Neste último domínio, importa considerar as capacidades actuais e as suas características — dispersão e falta de interoperabilidade. É necessário analisar as lacunas da actividade espacial militar europeia, especialmente em matéria de informação e de luta contra o terrorismo.

4.8.2. A questão é fundamentalmente política. Se a União Europeia pretende desempenhar um papel na cena internacional, deve ser autónoma nas suas decisões e dispor de fontes de informação próprias e, por conseguinte, de capacidades militares espaciais próprias. De resto, convém acentuar que as duas iniciativas da União Europeia em matéria espacial, Galileo e GMES, são eminentemente estratégicas e podem ter aplicações duais, apesar de serem projectos civis.

4.8.3. Ao elaborar a lista das iniciativas espaciais militares nacionais e multinacionais na Europa, verifica-se que as necessidades são expressas sem verdadeira concertação e de modo disperso. França, Reino Unido, Itália, Alemanha, Espanha e Bélgica participam em tais iniciativas e não se exclui que outros Estados-Membros queiram desenvolver programas espaciais no domínio militar ou participar nos existentes. Faz-se, pois, sentir uma necessidade de coordenação na expressão das necessidades e das respostas dadas. Esta coordenação ao nível da expressão das necessidades militares europeias poderia ser o primeiro passo para a criação de um verdadeiro sector espacial europeu de segurança e defesa que permitiria consolidar e assegurar a perenidade de toda a actividade espacial, garantindo ao mesmo tempo a independência da Europa. Neste domínio, a instauração da cooperação reforçada poderia lançar o processo.

4.8.4. Há necessidade de coordenação da expressão das necessidades e das respostas dadas. A coordenação da expressão das necessidades militares europeias poderia ser o primeiro passo para a criação de um verdadeiro sector espacial europeu de segurança e de defesa que possibilitaria o reforço e a garantia da perenidade da actividade espacial no seu conjunto, assegurando ao mesmo tempo a independência da Europa. A instituição de cooperações reforçadas neste domínio lançaria o processo.

4.9. *União Europeia, AEE e Estados-Membros: Objectivos, competências e relações mútuas*

4.9.1. Antes de definir os papéis e as relações há que definir os objectivos. A política espacial deve assegurar à Europa um acesso autónomo ao espaço, difundir as aplicações das actividades espaciais na economia e na sociedade, consolidar a procura de serviços que utilizem os meios espaciais e alargá-la a novos actores e a novos domínios, desenvolver iniciativas no campo da segurança e da defesa. Esta ambição impõe uma nova organização dos papéis e das relações. Para tanto, é imperativo não opor os vários intervenientes em estéréis querelas de competência. Uma política clara e determinada pressupõe uma autoridade política reconhecida no plano europeu. Nesta perspectiva, a distribuição dos papéis deve fazer-se no respeito da eficácia evitando o risco da redundância dos programas e respeitando o princípio da subsidiariedade. No quadro de uma política espacial europeia que se tornou competência partilhada, a AEE poderá evoluir para uma agência espacial executiva da UE. Neste contexto, o CESE lamenta que a negociação da convenção entre a AEE e a Comissão ainda não esteja concluída, na medida em que poderia marcar o início do relançamento da política espacial europeia e da evolução dos papéis de cada um, graças à definição de uma verdadeira política espacial europeia, da qual a AEE seria o «braço armado».

4.9.2. O CESE faz notar que o «perímetro» da Convenção relativa à Criação de uma Agência Espacial Europeia não coincide com o da União Europeia. Assim a Suíça e a Noruega participam na AEE mas a Grécia e o Luxemburgo não e o Canadá tem o estatuto de observador. A adesão de dez novos membros à União Europeia irá provavelmente reforçar ainda mais esta situação, o que deveria incitar a afectar uma parte do financiamento comunitário à política espacial (e logo a dotar a União de competências partilhadas e/ou paralelas neste domínio), que beneficia todos os Estados-Membros mesmo na ausência de repercussões directas e imediatas, e a prever programas de cooperação de geometria variável. Entretanto, alguns dos países aderentes e outros do Leste da Europa estão já ligados por convenções de cooperação no domínio espacial.

4.10. *Bases políticas e jurídicas da acção da União e da Europa no domínio espacial*

4.10.1. O facto de a exploração espacial ser mencionada, como competência partilhada, no projecto de tratado constitucional é importante, pois traduz uma real vontade política acompanhada dos meios adicionais necessários.

4.11. *Regulamentação e normalização*

4.11.1. Mais do que o problema das barreiras alfandegárias à exportação, a questão importante é a das negociações em matéria de espectro de frequência, de posição orbital e de normalização. A acção europeia seria muito mais eficaz se fosse concertada. A indústria dos satélites confronta-se com regimes de frequências, de autorizações e de licenças incoerentes e inadaptadas apesar dos progressos realizados na Conferência Europeia dos Correios e Telecomunicações (CECT). Os operadores de satélites necessitam da segurança de acesso às frequências, da harmonização das condições de autorização e de licença, da harmonização da utilização dos espectros de frequência e de direitos de acesso que cubram os custos administrativos. Por fim, é necessário que as directivas e decisões da União respeitem a estas questões sejam transpostas para o direito nacional.

5. **Conclusão**

O Comité Económico e Social Europeu considera que o lugar da Europa no domínio espacial deve ser fruto de uma vontade política decidida e de arbitragens orçamentais claras.

A introdução de uma competência partilhada e ou paralela no domínio espacial no futuro tratado constitucional europeu daria à União Europeia os meios políticos, legislativos e financeiros para definir e pôr em execução uma política espacial forte que deverá, sobretudo:

- garantir o acesso autónomo da Europa ao espaço,
- contribuir para a sua autonomia estratégica,
- desenvolver um programa científico de excelência,
- promover as aplicações ao serviço dos cidadãos e das políticas sectoriais da União Europeia,
- coordenar um programa de investigação dual das tecnologias espaciais para garantir a nossa independência na realização das actividades civis, comerciais, de segurança e defesa.

A Europa dispõe de capacidades científicas, técnicas e industriais de primeiro plano no sector espacial. O exemplo do projecto *Galileo* indica claramente que não se pode vacilar, sob pena de ver o soberbo capital espacial europeu desagregar-se. O que está em jogo é nada menos do que saber se a União Europeia tem a vontade política e o poder económico suficientes para conservar a sua independência e fazer parte da elite espacial mundial. Saberá a «velha Europa» dar mostras de determinação, de vigor e de audácia no futuro ou preferirá transformar-se num imenso asilo de nações orgulhosas dos feitos passados?

Bruxelas, 19 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos requisitos mínimos de segurança para os túneis inseridos na Rede Rodoviária Transeuropeia»

(COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD))

(2003/C 220/06)

Em 22 de Janeiro de 2003, o Conselho Europeu decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Junho de 2003. O relator foi Levaux.

Na 400.^a reunião plenária 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, com 68 votos a favor e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução — Síntese do conteúdo da proposta de directiva

1.1. Contexto da proposta

- O Livro Branco da Comissão, de 12 de Setembro de 2001: «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», prevê a adopção de uma directiva europeia para a harmonização das normas mínimas de segurança, de modo a garantir um elevado nível de segurança para os utentes dos túneis, em especial dos inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes.
- No caso dos túneis rodoviários, em particular, as recentes catástrofes ocorridas nos túneis Mont-Blanc e Tauern, em 1999, e no túnel St. Gotthard, em 2001, aumentaram a consciência colectiva sobre a importância deste tema. Neste contexto, as decisões de ordem política tiveram por base os recentes trabalhos de escalão internacional, europeu ou próprios a determinados países comunitários, como a Itália, França ou Suíça. Importa referir que as propostas da directiva vão para além das recomendações CEE-ONU em análise.
- A presente proposta de directiva, transmitida pela Comissão em 16 de Janeiro de 2003, aplica-se aos túneis rodoviários com mais de 500 metros da rede transeuropeia de transporte à excepção dos túneis ferroviários, cujos requisitos de segurança serão considerados no âmbito de directivas relativas à intermodalidade ferroviária.

1.2. Objectivo da proposta

1.2.1. Após sublinhar as principais causas dos acidentes rodoviários e lembrar que os primeiros dez a quinze minutos

são cruciais no salvamento de vidas humanas, a Comissão estabelece dois objectivos:

- prevenção das situações críticas;
- redução das eventuais consequências de acidentes e incêndios.

1.3. Conteúdo da proposta

O artigo 3.º da exposição de motivos apresenta o conteúdo da proposta, referindo sucessivamente:

- o âmbito de aplicação, isto é, os túneis com comprimento superior a 500 metros inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes;
- as exigências de carácter organizativo, devendo cada Estado-Membro designar uma autoridade administrativa, secundada por um organismo de inspecção, tendo em vista harmonizar a organização da segurança a nível nacional e clarificar as diversas funções e responsabilidades;
- os requisitos técnicos classificados em quatro rubricas: Infra-estrutura, Exploração, Veículos, Utes das estradas.

1.4. Túneis abrangidos pela presente proposta

A proposta de directiva aplica-se aos túneis em serviço, em construção e em projecto. O quadro abaixo, retirado do artigo 4.º da exposição de motivos, constitui o inventário dos túneis rodoviários da RRT nos 15 países da UE. Além disso, a Noruega, com 130 túneis, que perfazem, no total, 200 km, é o único país do EEE com túneis com mais de 500 m de comprimento. Apenas três países candidatos na rede TINA possuem alguns túneis (Bulgária 4, Eslovénia 5 e Eslováquia 1, com um comprimento total de 15 km).

Estado-Membro	Túneis RRT existentes > 1 000 m	Novos túneis RRT > 1 000 m (2002-2010)	Túneis RRT existentes 500-1 000 m	Novos túneis RRT 500-1 000 m (2002-2010)	Total de túneis RRT > 500 m em 2010
Áustria	33	8	19	4	64
Bélgica	1	0	1	0	2
Alemanha	19	12	18	6	55
Dinamarca	1	0	2	0	3
Espanha	16	3	4	2	25
Finlândia	0	1	0	4	5
França	18	2	13	2	35
Reino-Unido	6	2	4	0	12
Grécia	3	16	4	22	45
Irlanda	0	1	0	0	1
Itália	83	13	144	6	246
Luxemburgo	0	0	0	3	3
Países-Baixos	1	3	7	0	11
Portugal	1	0	0	1	2
Suécia	0	3	0	0	3
Total UE	182	64	216	50	512
Comprimento total	900 km	172 km	151 km	39 km	1 262 km

1.5. *Justificação de uma acção a nível comunitário*

A Comissão justifica a proposta de directiva com a existência de longos túneis em todos os Estados-Membros, com excepção da Finlândia e da Irlanda, e com a necessidade de melhorar a coordenação e de harmonizar as informações, as comunicações e os equipamentos de segurança, para que todos os utentes encontrem em todos os países comunitários um nível de segurança comparável.

1.6. *Avaliação da proposta*

A Comissão estima que o custo total da proposta se situe entre 2 600 e 6 300 milhões de EUR. Este último valor corresponde à hipótese de todos os túneis existentes serem adaptados de forma a satisfazerem os requisitos impostos aos novos túneis. Os custos que a proposta de directiva implica serão suportados pelos Estados-Membros.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O Comité defende e apoia a iniciativa da Comissão. Concorda com os objectivos visados e deseja uma aplicação

rápida, de modo a evitar que se repitam catástrofes como as que ocorreram nos últimos anos ou a minimizar as consequências humanas e económicas, caso as haja.

2.2. *Âmbito de aplicação da directiva*

2.2.1. O Comité percebe que, por agora, o âmbito de aplicação da directiva se limite aos túneis da Rede Rodoviária Transeuropeia com comprimento superior a 500 metros. De facto, é nestes túneis que a UE pode proceder à harmonização das normas com mais facilidade. Todavia, a argumentação desenvolvida, justamente, pela Comissão afirma que a harmonização das informações, comunicações, equipamentos e modos de gestão será um elemento crucial na melhoria da segurança e da protecção dos utentes.

2.2.2. Neste contexto, sem estender de imediato a directiva a todos os túneis existentes com mais de 500 metros, não inseridos na Rede Rodoviária Transeuropeia, deveria precisar-se com clareza que este é um objectivo a médio prazo.

2.2.3. O Comité sugere que a directiva precise que, aquando de importantes obras de renovação, reestruturação ou de manutenção dos túneis com mais de 500 metros não inseridos na RRT, os Estados deverão, num período de 20 anos, pô-los em conformidade com as novas normas da directiva.

2.2.4. Na ausência da referida disposição, o utente europeu será rapidamente confrontado com regulamentações diferentes entre os túneis «europeus» e harmonizados com mais de 500 metros de comprimento e os túneis «nacionais». A falta de harmonização prejudicará a segurança.

2.2.5. O Comité tem consciência de que a sua proposta aumentará o custo total das medidas previstas na directiva, mas a dispersão até 2025 deverá permitir alcançar os objectivos visados. O Comité entende igualmente, tendo em conta as propostas relativas ao financiamento que a seguir preconiza (ponto 2.4 do presente parecer), que a UE tem os meios necessários à aplicação de uma tal política.

2.3. Possibilidade de aplicar medidas menores

2.3.1. Tendo em conta os custos de renovação dos túneis rodoviários envolvidos na aplicação dos requisitos da directiva, a Comissão «permite que os Estados-Membros implementem medidas menos caras, na condição de garantirem um nível de segurança suficiente» (artigo 6.º A da exposição de motivos).

2.3.2. O Comité não entende as intenções da Comissão. Ou bem que os Estados não seriam rigorosos ao aceitar financiar as obras a um preço superior ao que seria estritamente necessário para respeitar a directiva, ou, então, havia, efectivamente, medidas que garantiam um nível de segurança suficiente ou equivalente e que seriam menos dispendiosas do que as previstas pela directiva. Neste caso, o Comité pergunta-se por que razão a directiva não as sugere desde logo.

2.3.3. O Comité considera que a possibilidade de os Estados-Membros, por motivos financeiros, adoptarem medidas diferentes das previstas originará uma perda de tempo considerável na aplicação da directiva, dadas as inevitáveis negociações entre estes e a Comissão. Estas derrogações seriam contrárias à harmonização desejada, considerada pela Comissão como a garantia da melhoria do nível de segurança dos túneis rodoviários.

2.3.4. Por conseguinte, o Comité solicita a supressão de quaisquer possibilidades não sujeitas às medidas previstas na directiva, salvo em caso de impossibilidade técnica devidamente comprovada e aceite pela Comissão. Neste último caso, os Estados-Membros deverão propor soluções que garantam um nível de segurança, pelo menos, equivalente.

2.4. Financiamento dos custos envolvidos na aplicação da directiva

2.4.1. O Comité não está em condições de avaliar as estimativas apresentadas pela Comissão. Constata que as informações são sucintas, o custo da proposta «situa-se entre 2 600 e 6 300 milhões de EUR». Só a Áustria teria anunciado um orçamento da ordem de 1 700 milhões de EUR. Assim, o Comité solicita à Comissão que reexamine as suas estimativas, pois a desproporção entre os dois valores convidará os Estados-Membros a privilegiar todas as possibilidades de derrogação para minimizar os custos, originando a aplicação da directiva «com desconto».

2.4.2. De facto, tratando-se de obras singulares implicando restrições difíceis — como a natureza dos solos —, o Comité apenas considera a hipótese de uma adaptação de todos os túneis existentes aos requisitos da directiva, estimando-se o custo em 6 300 milhões de EUR, a repartir por um período de 10 anos.

2.4.3. O Comité constata que os dados apresentados pela Comissão em relação aos custos directos e indirectos dos acidentes são igualmente sucintos. Visto que apenas há dados parciais, é muito provável que um estudo aprofundado demonstrasse que os custos directos e indirectos dos acidentes nos túneis rodoviários rondam 1 000 milhão de EUR por ano. O programa de aplicação da directiva para suprimir os acidentes ou reduzir as suas consequências é estimado em 0,63 milhões de EUR por ano durante 10 anos, ou seja, consideravelmente menos do que o custo actual, por ano, dos acidentes.

2.4.4. Neste contexto, determinados Estados-Membros, possuindo numerosos túneis de comprimento superior a 500 metros, terão dificuldade em suportar os custos da aplicação. Por esta razão, a Comissão deve alterar a proposta no sentido de aplicar um dispositivo de financiamento mais equitativo e estimulante.

2.4.5. Um dispositivo mais equitativo, pois a Rede Rodoviária Transeuropeia beneficia, por natureza, todos os utentes, seja qual for o seu país de origem, membro ou não da UE. Não é normal que cada Estado suporte, na íntegra, um custo comum. Tal colocaria em desvantagem os Estados-Membros que, por razões geográficas, históricas ou económicas, investiram na construção de túneis e contribuíram, assim, para a criação de uma rede rodoviária europeia de qualidade.

2.4.6. Um dispositivo mais estimulante, pois as restrições orçamentais dos Estados são tais, que, no momento de optar, aqueles que possuem numerosos túneis provavelmente diferirão os investimentos de renovação e de aplicação das normas.

2.4.7. É por esta razão que o Comité, como já propôs num recente parecer ⁽¹⁾ sobre o regime fiscal sobre o consumo do gasóleo e a aproximação dos impostos especiais, confirma a necessidade de abrir uma via inovadora para o financiamento dos equipamentos criando «um fundo europeu de infra-estruturas de transporte» que receba receitas perenes (1 cêntimo por litro de combustível, ou seja 10 EUR por tonelada, representando cerca de 3 000 milhões de EUR por ano) a partir de 2006. Estas receitas colectadas pelos 25 Estados da União serão utilizadas na dotação anual do referido «fundo europeu de infra-estruturas de transporte», surgindo num sistema especial do orçamento comunitário. Este fundo, com o concurso do BEL, poderia conceder as ajudas sob a forma de garantias de empréstimo ou de subvenções de 50 % do montante das obras necessárias à conformidade dos túneis da UE com comprimento superior a 500 m ⁽²⁾.

2.5. Estatuto do responsável pela segurança

2.5.1. A directiva prevê a criação de diversas organizações (Autoridade Administrativa — Órgão de gestão), cujos papel e funções são suficientemente claros. O mesmo é válido para certos intervenientes (Direcção do túnel, Serviços de emergência). No que diz respeito ao responsável pela segurança, no centro do mecanismo para garantir a sua coerência e correcta aplicação, o Comité entende que importa precisar melhor o seu papel, tendo em vista garantir a respectiva independência e autoridade.

2.5.2. O Comité entende que, apesar das intenções expressas pela Comissão que prevêem que o «responsável pela segurança deverá ser independente em todas as questões relativas à segurança (...)», o estatuto de trabalhador da Direcção coloca o responsável pela segurança, inevitavelmente, em situações difíceis de gerir ou mesmo conflituosas em caso de crise ou de tomada de decisão urgente.

Será o caso, por exemplo, quando o responsável pela segurança, na aplicação do artigo 4.º, alterações, do anexo II: «especificar medidas de funcionamento restrito ou, em casos de emergência (...) decretar o encerramento do túnel ao público».

2.5.3. O Comité pretende que a independência do responsável pela segurança seja, de facto, garantida, que a sua competência seja verificada e que a directiva precise que o referido responsável:

- não pode, em caso algum, trabalhar para a Direcção;
- deve ser independente, trabalhar para uma sociedade ou ser membro de um serviço público (protecção civil, bombeiros, ...) sem qualquer relação com a Direcção;
- terá uma competência pessoal certificada pela Autoridade Administrativa;
- deverá estar coberto por um seguro;
- terá a possibilidade de recorrer directamente à Autoridade Administrativa em caso de conflito grave com a Direcção (a Direcção poderá igualmente recorrer à Autoridade Administrativa);
- dispõe dos meios necessários ao exercício da sua actividade, sendo os custos suportados pela Direcção no quadro de um contrato submetido à Autoridade Administrativa.

2.6. Futuros Estados-Membros e casos particulares

2.6.1. O Comité estranha que a proposta de directiva, a entrar em vigor dentro de alguns meses, não evoque as consequências da sua aplicação aos países candidatos à adesão. Na perspectiva do alargamento, o Comité solicita à Comissão que apresente, até 2005, um inventário de todos os túneis com comprimento superior a 500 metros existentes nos futuros Estados-Membros e que preveja, de imediato, a extensão do âmbito de aplicação, de modo a que, em 2025, todos os túneis da UE alargada estejam em conformidade.

2.6.2. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão, na exposição de motivos, referir que tomou em consideração os estudos realizados na Suíça e que este país, tal como a Noruega, será convidado a participar nos trabalhos do Comité instituído pelo artigo 16.º da directiva. O Comité pretende que, a prazo, a Comissão proceda à harmonização dos requisitos de segurança mínimos nos túneis rodoviários entre a UE, a Suíça e a Noruega.

⁽¹⁾ JO C 85 de 28.4.2003.

⁽²⁾ Atenta a importância deste assunto, será promovida a elaboração de um parecer de iniciativa que faça análise profunda de todos os aspectos do financiamento das infraestruturas.

3. Observações na especialidade

3.1.

- No que se refere aos objectivos (ponto 2 da exposição de motivos), o Comité considera que as principais causas de acidente são também, frequentemente, resultado da vetustez da rede viária, da sua obsolescência ou da manutenção insuficiente.
- Convém acrescentar que as medidas de segurança, graças a um mecanismo de acompanhamento contínuo, serão actualizadas, de modo a assimilar rapidamente as novas técnicas e os novos comportamentos. Supõe-se, por exemplo, que, dentro em breve, a utilização de novos combustíveis como o GPL generalizar-se-á. Se for o caso, a directiva deveria tomá-lo em consideração rapidamente, pois esta baseia-se na hipótese de incidentes ou acidentes que provocam incêndios, eventualmente seguidos de explosão. Com combustíveis como o GPL, ignora-se, consoante a natureza do acidente, se a explosão precede o incêndio ou se o inverso; em termos de prevenção e de organização das intervenções, tal pressupõe a elaboração de cenários diferentes dos que se criam hoje.
- Quanto ao segundo objectivo, o Comité pretende que não apenas os danos materiais, como também as consequências humanas e económicas sejam tão reduzidos quanto possível.

3.2. Âmbito de aplicação

O Comité solicita à Comissão que altere o seu texto, introduzindo a proposta acima exposta a respeito da extensão da directiva, a prazo, aos túneis rodoviários com mais de 500 metros de comprimento não inseridos na RRT e que deverão beneficiar do financiamento em 50 % proveniente do referido «Fundo europeu de infra-estruturas», para que entrem em conformidade com a directiva antes de 2025.

3.3. Infra-estrutura

O Comité sugere à Comissão que reveja a sua proposta de que, aquando da construção de um túnel em galeria simples, se tomem todas as medidas necessárias de forma a permitir a construção, a longo prazo, de uma segunda galeria, transformando-o em galeria dupla.

3.4. Veículos

Seria preferível interditar, no horizonte de 2010, a utilização dos depósitos suplementares não protegidos na medida em que o preço pivot do gasóleo profissional será harmonizado nessa altura. De facto, o Comité lembra que, numa directiva recente sobre a harmonização dos impostos especiais, a Comissão denunciava as práticas anti-concurrenciais que permitiam a certas transportadoras, graças aos depósitos de 1 500 litros, abastecerem a preços de que as outras transportadoras não podiam beneficiar. Em consequência, o Comité solicita que a medida preconizada pela Comissão seja provisória e que os depósitos suplementares sejam suprimidos.

3.5. Condutores de veículos pesados com mais de 16 toneladas

O Comité solicita à Comissão que lembre na directiva que os Estados-Membros devem velar pela formação dos condutores de veículos pesados. Em particular, o Comité propõe que, tratando-se dos requisitos de segurança nos túneis, todos os condutores de veículos pesados tenham uma formação específica, certificada na carta de condução. O mecanismo a aplicar deve ter em conta:

- a actualização dos condutores em actividade na UE;
- a formação dos novos condutores da EU;
- a habilitação dos condutores originários dos países terceiros.

3.6. Anexo I

3.6.1. Ponto 1.5.2: O Comité entende que esta é a ocasião de precisar as normas a respeitar durante o período de obras de tal importância, ou semelhantes, na proximidade de um túnel em serviço para garantir permanentemente a segurança dos utentes.

3.6.2. Ponto 1.10: O Comité considera que a análise de risco deve ser efectuada de modo sistemático, na aplicação do artigo 13.º da directiva, seja qual for a natureza do túnel, e que não deve fazer-se uma distinção particular para os túneis subaquáticos.

3.6.3. Ponto 1.11:

- O Comité entende que deveria precisar-se que as luzes devem funcionar durante um período suficiente (2 horas) em caso de incidente ou acidente (necessidade de autonomia ou alimentação dupla).

- O Comité é de opinião de que para os túneis de classe I, seria desejável impor que os pontos de água sejam alimentados por uma rede sob pressão permanente.
- O Comité pretende que sejam precisadas a natureza e a capacidade dos extintores a instalar.
- O Comité sugere que se complete a alínea 3: «... mensagens de emergência aos utentes por intermédio dos receptores dos respectivos veículos».
- Na alínea 5: O Comité sugere a seguinte redacção:

«Fontes de energia seguras e alimentação dos equipamentos por cabos de alta e baixa tensão (electricidade, rádio, telefone, etc.) protegidos que garantam um funcionamento durante 2 horas em caso de incidente ou acidente, etc.».

3.6.4. Ponto 2.2: Tendo em conta a importância do responsável pela segurança, o Comité solicita à Comissão que sintetize num só artigo da directiva, artigo 7.º, todo o conteúdo da função, atentas as sugestões mencionadas pelo Comité.

3.6.5. Ponto 3.2: O Comité pretende que a Comissão precise em que condições o referido controlo pode ser efectuado. O Comité entende que os controlos devem ser feitos pela polícia ou pelos serviços alfandegários e não pela Direcção do túnel, que não dispõe de autoridade legal. O Comité solicita a supressão deste artigo.

3.7. Anexo II

3.7.1. Ponto 2, parágrafo 5: O Comité sugere que se altere a alínea 4: «... manutenção do túnel bem como às obras no interior ou na proximidade imediata do túnel».

3.7.2. O Comité pretende que a Comissão precise as condições em que a documentação de segurança deve ser actualizada e que estabeleça uma periodicidade.

3.7.3. Por último, o Comité volta a referir o papel do responsável pela segurança, solicitando que o seu poder para especificar medidas de funcionamento restrito ou, em casos de emergência, decretar o encerramento do túnel ao público não seja mencionado discretamente no fim do anexo II, surgindo, antes, no artigo 7.º da própria directiva, como indicado anteriormente.

3.8. Anexo III

3.8.1. Pontos 1 e 2.4: Estes dois artigos são contraditórios a respeito da localização dos extintores e dos telefones. O Comité entende que deve manter-se o segundo, pois, *a priori*, o equipamento insere-se melhor nos nichos de segurança.

3.8.2. Ponto 2.4:

- O painel descritivo que indica a classe do túnel é, no entender do Comité, de difícil compreensão para o utente que não disponha de informação suficiente para dele retirar um qualquer benefício. Se se mantiver este painel, então será reservado aos especialistas na matéria.

- São apresentados três painéis para sinalizar a existência de uma área de paragem de emergência. O Comité observa que estes painéis são de leitura e compreensão consideravelmente mais difícil do que o que surge 2 páginas à frente, no fim do documento. De facto, a justaposição de um traço descontínuo e de um traço contínuo cria risco de confusão, pois sugerirá um estreitamento de via ou um desvio e não necessariamente uma área de paragem de emergência.

3.8.3. Além disso, o ponto 1.1 especifica que as áreas de paragem de emergência, por definição, implicam a presença de um telefone de emergência e de pelo menos dois extintores. Deste modo, apenas o 3.º painel, que apresenta os referidos equipamentos, deve figurar no anexo. Manter os outros dois painéis deixaria supor que é possível exonerar-se desta obrigação.

4. Conclusões

O Comité aprova a iniciativa da Comissão visando a rápida aplicação de requisitos de segurança mínimos, harmonizados, aplicáveis aos túneis da rede rodoviária transeuropeia. Todavia, entende que a Comissão não apresenta qualquer solução de ajuda ao financiamento dos procedimentos necessários à actualização.

Assim, o Comité formula diversas propostas.

4.1. Financiamento das obras de actualização

O Comité considera que não é equitativo nem motivante deixar a cargo de cada Estado-Membro o financiamento das obras de actualização dos respectivos túneis, tendo em conta as restrições orçamentais nacionais e a concentração de túneis em certos países. Em consequência, o Comité confirma a necessidade de se abrir uma via inovadora, criando-se o «Fundo europeu de infra-estruturas de transporte», que recebe receitas perenes de um cêntimo por litro de combustível consumido na UE (ver ponto 2.4.7 acima).

4.2. *Âmbito de aplicação da directiva*

Tendo em vista facilitar a harmonização dos requisitos de segurança e a adopção do bom comportamento dos utentes, o Comité solicita que, até 2025, o âmbito de aplicação da directiva seja alargado a todos os túneis rodoviários com mais de 500 metros de comprimento e que os Estados-Membros afectados beneficiem de uma subvenção de 50 % para as obras, proveniente do «fundo europeu de infra-estruturas de transporte» (ver ponto 2.2 acima).

4.3. *Supressão das derrogações*

Tendo em conta a criação do «Fundo europeu de infra-estruturas de transporte» que permite uma subvenção de 50 % de todas as obras necessárias, o Comité solicita a supressão das possibilidades de derrogação, por forma a evitar uma má aplicação das medidas de segurança.

4.4. *Formação específica dos condutores de veículos pesados com peso superior a 16 toneladas*

O Comité entende que o respeito dos requisitos mínimos de segurança implica a boa informação dos utentes. No caso dos veículos pesados com peso superior a 16 toneladas, dado o importante risco potencial que estes constituem, o Comité considera indispensável proceder a uma formação específica dos condutores, que será certificada por uma menção particular na respectiva carta de condução (ver ponto 3.5 acima).

4.5. *Responsável pela segurança*

O responsável pela segurança, no centro do dispositivo previsto pela directiva, deve ser independente em relação à Direcção do túnel e a sua competência verificada (ver ponto 2.5.3 acima).

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação»

(COM(2003) 63 final — 2003/0032 (COD))

(2003/C 220/07)

Em 3 de Março de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 95.º e 156.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada dos Transportes, Energia, Infra-estrutura e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Junho de 2003, sendo relator Göran Lagerholm.

Na 400.ª reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 71 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Os sistemas informáticos são cruciais para toda a economia, não só para a maioria dos sectores comerciais, mas também para o sector público, a universidade e estabelecimentos de ensino em geral e para os particulares. O mau funcionamento de tais sistemas atinge toda a gente: cidadãos, empresas e administrações públicas.

1.2. A Comunidade só tem a ganhar com uma maior coordenação entre os Estados-Membros de modo a atingirem, todos eles, um nível de segurança suficientemente elevado. É esse o objectivo da Comunicação da Comissão relativa à segurança das redes e da informação, de Junho de 2001 ⁽¹⁾.

1.3. A segurança tornou-se, por conseguinte, uma questão para a qual os utilizadores esperam resposta e, por conseguinte, também um desafio-chave para os políticos. Os governos vêem aumentar a sua responsabilidade para com a sociedade e intensificam os seus esforços para aumentar a segurança no seu território. Os Estados-Membros encontram-se, porém, em fases diferentes do seu trabalho e o foco das atenções varia. Não existe uma cooperação transfronteiras sistemática em matéria de segurança das redes e da informação entre os Estados-Membros, apesar de as questões de segurança não poderem ser preocupação exclusiva de um país. Não existe um mecanismo que garanta respostas eficazes às ameaças à segurança. A implementação do quadro jurídico apresenta diferenças. A falta de interoperabilidade impede a utilização correcta dos produtos de segurança.

1.4. A Agência proposta facilitará a aplicação das medidas comunitárias relacionadas com a segurança das redes e da informação e ajudará a garantir a interoperabilidade das funções de segurança da informação nas redes e nos sistemas informáticos, contribuindo assim para o funcionamento do mercado interno.

1.5. A Agência terá funções consultivas e de coordenação:

- contribuirá para estabelecer uma ampla cooperação entre os diferentes intervenientes no domínio da segurança da informação;
- optará por uma abordagem coordenada da segurança da informação através do apoio fornecido aos Estados-Membros;
- exercerá uma função de apoio na identificação das necessidades de normalização;
- dará apoio aos contactos da Comunidade com as partes envolvidas dos países terceiros.

1.6. É necessário que a Comissão possa atribuir tarefas suplementares à Agência, de modo a que esta possa acompanhar a evolução tecnológica e social actual.

1.7. Propõe-se que a Agência fique operacional em 1 de Janeiro de 2004 e que funcione durante 5 anos. A Agência continuará a funcionar ou não após este período consoante o resultado da avaliação das suas actividades.

⁽¹⁾ COM(2001) 298 final.

2. Observações na generalidade

2.1. Por diversas vezes e em pareceres distintos, o CESE manifestou o seu apoio a todas as iniciativas destinadas a promover a sociedade da informação, por exemplo, o plano de acção «Europe — segurança das redes e da informação»⁽¹⁾, a luta contra a cibercriminalidade⁽²⁾, o necessário desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento sem discriminação⁽³⁾ e sobre o direito de acesso à Internet com segurança em termos de protecção dos dados pessoais das transacções comerciais e dos serviços informáticos⁽⁴⁾.

2.2. Tal como a Comissão, o CESE considera que o funcionamento seguro das redes e dos sistemas de informação é uma preocupação central. O mau funcionamento das redes e dos sistemas informáticos atinge toda a gente: cidadãos, empresas e administrações públicas. Na perspectiva actual, a segurança das redes e da informação consiste em garantir a disponibilidade de serviços e dados, evitar as perturbações e a interceptação não autorizada das comunicações, confirmar que os dados enviados, recebidos ou armazenados estão completos e inalterados, proteger os sistemas informáticos contra o acesso não autorizado e contra ataques, etc. Os utilizadores devem poder confiar nas novas técnicas sejam elas utilizadas nas empresas, nos estabelecimentos de ensino ou em casa de cada um. Os requisitos de segurança alterar-se-ão à medida que as redes e os sistemas informáticos forem evoluindo e a informática se for tornando mais omnipresente na Europa e no mundo. O Comité vê por bem salientar, neste contexto, a importância de adaptar os requisitos de segurança colocados pela sociedade e incluir neles novos comportamentos dos utilizadores em consequência da rápida evolução tecnológica.

De qualquer modo, a utilização crescente de Internet móvel e de novos sistemas de rádio e comunicações colocam novas exigências à segurança, à cifragem, ao acesso, etc.

2.3. A confiança dos utilizadores na técnica de informação e o crédito que lhes merece a sociedade da informação e a infra-estrutura subjacente são premissas essenciais para transformar a Europa, até 2010, na economia mais competitiva e dinâmica do mundo. O alcance dos objectivos estabelecidos pelo plano de acção «Europe, no que se refere à utilização dos serviços da sociedade da informação, bem como as transacções comerciais electrónicas, os serviços de saúde electrónicos, a administração electrónica, os mercados electrónicos, etc., pressupõe um acesso mais fácil a uma infra-estrutura mais segura e a máxima confiança dos utilizadores em relação às tecnologias da informação.

2.4. Conforme constata a Comissão, o estágio de desenvolvimento de acções em matéria de segurança varia entre os Estados-Membros, o que se deve provavelmente ao facto de a utilização dos serviços electrónicos ser mais comum nuns países do que noutros. Para a plena realização da sociedade da informação na Comunidade, é necessário adoptar medidas comuns, normas comuns, critérios comuns de certificação e buscar soluções comuns ao nível da segurança. Esta necessidade fundamental é sentida pelos particulares, pelas empresas, pela universidade e pela administração pública em todo o território comunitário. Não se pode continuar a encarar os problemas de segurança como exclusivos de um ou outro país. É justamente por este facto que o CESE concorda com a Comissão quando propõe a criação de uma Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação.

2.5. Outro aspecto a focar é a cooperação europeia para fazer frente às ameaças contra a sociedade da informação que relevam da política de segurança e que exigem a colaboração entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros. Importa distinguir entre as ameaças dirigidas contra os Estados nacionais e subversivas para a colectividade e as ameaças contra os cidadãos da Comunidade e a utilização por estes de serviços da sociedade da informação para fins pessoais. As primeiras não poderiam ser tratadas eficazmente ao nível regional e requerem exclusivamente formas globais de cooperação. O Comité, consciente da evidência destas ameaças, partilha da opinião da Comissão segundo a qual a Agência não deverá incumbir-se de questões que, normalmente, competem às entidades de segurança, defesa e judiciais dos Estados-Membros. Contudo, numa próxima avaliação das actividades da Agência, convinha averiguar se esta restrição tem consequências negativas para o seu trabalho e ainda se tem sentido fazer uma demarcação concreta entre a segurança nacional e a segurança funcional da informação.

2.6. O CESE aproveita para salientar a conveniência de dar início o mais brevemente possível às actividades da Agência. É essencial que nenhum impedimento prático, por exemplo, em virtude de uma longa ponderação acerca da localização, adie a sua entrada em funcionamento prevista, o mais tardar, para 1 de Janeiro de 2004.

(1) Pareceres do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões — Segurança das redes e da informação: Proposta de abordagem de uma política europeia» (JO C 48 de 21.2.2002, p. 33-41) e sobre a «Proposta de decisão do Conselho que adopta um programa plurianual (2003-2005) de acompanhamento do «Europe, difusão das boas práticas e reforço da segurança das redes e da informação» (Modinis) COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS) (JO C 291 E de 26.11.2002 p. 243-249).

(2) 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 — Criar uma Sociedade da Informação mais segura reforçando a segurança das infra-estruturas de informação e lutando contra a cibercriminalidade» (JO C 311 de 7.11.2001, p. 12-19).

(3) Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Informação do sector público: Um recurso fundamental para a Europa — Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação» (JO C 169 de 16.6.1999, p. 30-34).

(4) Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas» (JO C 123 de 25.4.2001, p. 53-54).

3. Observações na especialidade

3.1. O CESE tem para si que o objectivo da Agência deve ter maior alcance do que lhe é dado na respectiva secção da proposta. Para além de criar uma compreensão comum das questões relativas à segurança da informação ou de apoiar as medidas comunitárias no âmbito da segurança das redes e da informação, a Agência deverá ter também por missão contribuir para a disseminação nos Estados-Membros dos conhecimentos e das experiências neste domínio. Será assim mais fácil evitar o surgimento de um «fosso digital» na Comunidade. A Comunidade e os Estados-Membros também terão, deste modo, mais possibilidades para resolver os problemas relacionados com a segurança das redes e da informação e para granjear a confiança e a aceitação dos utilizadores em relação às tecnologias da informação, à sociedade da informação e à infra-estrutura que lhe é subjacente.

3.2. Fazendo eco das palavras da Comissão, a estrutura organizativa deverá facilitar o envolvimento das diversas partes interessadas nos trabalhos da Agência, o que é extremamente importante por visar tanto grupos de utilizadores do sector e da universidade, como particulares e outros. É óbvio que essa estrutura deve acolher igualmente os representantes dos prestadores de serviços. Nesta linha de pensamento, o Comité dá o seu aval à proposta de permitir a presença no conselho de administração da Agência dos representantes dos interesses dos consumidores e do sector. Em contrapartida, o Comité não vê qualquer sentido em privar estes representantes do exercício do direito de voto, tanto mais que, segundo a proposta, são designados pelo Conselho. No atinente à experiência e à utilização dos serviços da sociedade da informação e do conhecimento de mercado, o sector, os investigadores e os consumidores ocupam geralmente uma posição mais avançada do que os representantes da administração pública.

3.3. O CESE apoia, em linhas gerais, a proposta com respeito às actividades da Agência conforme descritas no ponto 3.5. Desejaria, contudo, aduzir as considerações seguintes.

3.3.1. No que se refere ao programa de trabalho da Agência, o Comité considera que a Agência deve dispor de recursos suficientes não só para exercer as tarefas que lhe são destinadas pelo programa de trabalho mas também para tratar dos problemas de segurança inesperados e de interesse imediato, ou seja, recursos para poder fazer face igualmente a incidentes imprevistos. O programa de trabalho não poderá, por conseguinte, significar que os trabalhos com carácter de longo prazo impeçam a Agência de resolver questões de segurança ou de confiança com interesse imediato mas não previstas.

3.3.2. Quanto ao problema de determinar a quem cabe a faculdade de apresentar à Agência pedidos de pareceres, o CESE é de opinião que as organizações centrais do sector e dos consumidores dos Estados-Membros deveriam ter igualmente esta possibilidade.

3.3.3. O Comité presume que os representantes dos utilizadores das organizações do sector e dos consumidores também serão associados aos grupos de trabalho constituídos pela Agência e terão a possibilidade de influir directamente nas actividades de normalização e de certificação, por exemplo. Para ser possível à Agência cumprir cabalmente a sua missão nestes domínios, é indispensável a participação activa da indústria.

3.4. No atinente às disposições financeiras, é, no entender do Comité, essencial referir expressamente e assegurar que jamais se fará depender as actividades e a situação financeira da Agência de eventuais contribuições dos países terceiros que participem no trabalho da Agência.

3.5. O Comité partilha da tese da Comissão de que é conveniente, logo a partir de três anos, proceder a uma avaliação para determinar se as disposições institucionais propostas são as mais apropriadas para lidar com as questões de segurança das redes e da informação e com a confiança e a aceitação dos utilizadores das tecnologias da informação, da sociedade da informação e da sua infra-estrutura.

3.6. Por último, no tocante à sede da Agência, o CESE considera que, para além dos critérios definidos pela Comissão, é essencial escolher uma localização que lhe permita funcionar num ambiente apresentando as seguintes características:

- a existência de uma estrutura bem concebida com uma capacidade de transmissão elevada;
- um conjunto de serviços públicos electrónicos bem desenvolvidos;
- a integração das transacções comerciais electrónicas como parte integrante da indústria e um universo de utilizadores constituído, no sentido lato, por pessoas que utilizam habitualmente as tecnologias de informação.

Deste modo, a Agência poderia funcionar no âmbito de uma sociedade da informação desenvolvida, bem como observar e detectar os riscos e as ameaças que poderá ulteriormente analisar, avaliar e divulgar. A função da Agência seria ainda mais valiosa se ficasse atenta aos problemas com que se debatem os cidadãos individuais e as empresas de menores dimensões na sociedade da informação. Com efeito, pode-se partir do princípio de que estes grupos de utilizadores são os que têm mais dificuldades em fazer valer os seus interesses nesta cooperação interestatal. A localização da Agência segundo os parâmetros acima indicados poderia ser determinante para dispor dos meios necessários para realizar eficazmente as suas tarefas.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões: Relatório final sobre o eEurope 2002»

(COM(2003) 66 final)

(2003/C 220/08)

Em 11 de Fevereiro de 2003, a Comissão, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social e Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 5 de Junho de 2003 (relator único: C. Koryfidis).

Na sua 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 75 votos a favor e 1 abstenção.

1. Introdução

1.1. Em Dezembro de 1999, com a Comunicação da Comissão Europeia «eEurope — Uma sociedade da informação para todos», foi lançado o impulso para a construção da Europa digital do século XXI.

1.2. Esta iniciativa foi ditada pelo reconhecimento cada vez mais amplo do papel da aplicação das tecnologias digitais como um factor essencial do crescimento económico e do emprego, pela inegável emergência de uma nova economia (ou uma e-economia), cujo motor principal é a Internet, pela constatação de que, embora a Europa seja precursora, em certos domínios, da aplicação das tecnologias digitais, tais como as comunicações móveis e a televisão digital, a utilização dos computadores e a penetração da Internet continuam relativamente fracas.

1.3. No quadro assim traçado e na sequência de um debate com as instâncias europeias, a Comissão propôs o plano de acção eEurope 2002, que foi adoptado pelo Conselho Europeu da Feira em Junho de 2002 e se tornou, aliás, parte integrante da estratégia de Lisboa.

1.4. Este plano de acção previa 11 domínios de acção, com 64 objectivos a alcançar antes do final de 2002.

1.5. Segundo a Comunicação em apreço, a progressão para a realização destes objectivos foi «seguida regularmente por uma avaliação comparativa» com base numa lista de 23 indicadores sectoriais, sendo apresentados dados intercalares referentes a estes últimos em duas comunicações da Comissão: «Impacto e prioridades», de Março de 2001, e «Avaliação do desempenho da iniciativa eEurope» de Fevereiro de 2002.

1.6. O relatório final que constitui objecto do presente parecer «evidencia as realizações de eEurope e identifica os últimos obstáculos à instauração completa da sociedade da informação na Europa».

1.7. Note-se que o novo plano de acção eEurope 2005, que substituiu eEurope 2002, se situa no seu prolongamento e ainda não acabou.

2. Relatório final

2.1. Segundo o relatório da Comissão em apreço, e no que se refere à realização dos objectivos aprovados no Conselho da Feira, eEurope constituiu grande sucesso. A maior parte dos 64 objectivos foram alcançados. Este sucesso é devido à contribuição de numerosos actores das instituições europeias, dos Estados-Membros, das empresas e dos parceiros sociais.

2.2. O relatório afirma ainda que os bons resultados obtidos por eEurope são devidos ao facto que a iniciativa «lançou bases sólidas» para realizar o objectivo fundamental, o de «uma economia baseada no conhecimento».

2.2.1. Neste contexto, observar-se-á que a progressão para esta visão essencial exigirá tempo, modernização das práticas seguidas neste domínio, reorganização dos comportamentos económicos e alterações no domínio da organização, que permitam tirar partido das novas tecnologias.

2.3. No que se refere às realizações concretas de eEurope, objectivo por objectivo, formular-se-ão as observações seguintes:

2.3.1. Primeiro objectivo geral: Uma Internet mais barata, mais rápida e segura

— Os custos marginais de acesso à Internet para o proprietário de um PC tornaram-se reduzidos.

— A rede GEANT tornou-se a rede de base de investigação mais rápida do mundo, oferecendo ainda a maior cobertura geográfica (32 países).

- O quadro regulamentar das comunicações electrónicas está praticamente acabado.

2.3.2. Segundo objectivo geral: Investir nas pessoas e nas competências

- Actualmente, mais de 90 % das escolas e 90 % das empresas estão ligadas à Internet.
- Mais de metade dos docentes da UE receberam oficialmente formação informática e quatro em dez sabem servir-se da Internet.
- A proporção da população activa que recebe formação informática passou de 23 % a 29 % entre 2000 e 2001; este aumento não se manteve em 2002.
- Em Novembro de 2001, o EDSSI emitiu uma recomendação com vista à aceitação da «Carta de Condução Informática Europeia» (CCIE) como sistema europeu de acreditação das competências de base em matéria de tecnologias da informação.
- Foi concluído um acordo sobre o teletrabalho entre os parceiros sociais.
- Cerca de 8 % dos cidadãos europeus utilizam os locais públicos de acesso à Internet.
- A realização do objectivo de «uma sociedade da informação para todos» foi integrado na estratégia europeia para o emprego, incluindo as políticas de luta contra a «exclusão digital», em especial, das pessoas com deficiência.

2.3.3. Terceiro objectivo geral: Estimular a utilização efectiva da Internet

- A elaboração da legislação que enquadra o desenvolvimento do comércio electrónico está praticamente acabada, ao passo que foram tomadas várias iniciativas não legislativas (acção de «Ciberconfiança», o site eCommerce, etc.) para estimular a sua utilização.
- O programa «Passar ao digital» (Go Digital) obteve já resultados apreciáveis para integrar as PME nas redes, apoiando-as em matéria de formação, mas também auxiliando-as financeiramente a ligarem-se à Internet ou a utilizá-la mais.
- A governação electrónica tornou-se, agora, uma realidade, embora só em parte e com fortes diferenças de um país para o outro.
- Todos os Estados-Membros adoptaram já planos pormenorizados para a utilização das tecnologias da informação no fornecimento dos cuidados de saúde; por outro lado, a maior parte (78 %) dos médicos de clínica geral estão ligados à Internet.

2.3.4. A coordenação e a promoção do plano de acção eEurope foram realizados principalmente pela página correspondente da Comissão: http://europa.eu.int/information_society/index_en.htm.

3. Observações na generalidade

3.1. No seu parecer sobre o plano de acção acima referido, o CESE formulou designadamente as observações seguintes:

Primeira observação: O CES congratula-se com a iniciativa «eEurope», considerando-a um dos esforços mais importantes e mais ambiciosos da União Europeia para familiarizar os seus cidadãos com as novas condições criadas pela era digital e pela «nova economia» e adaptar, quanto antes, as empresas e os organismos públicos a elas. Vê essa mesma iniciativa, porém, apenas como um ponto de partida para o início da dita familiarização e adaptação. Este esforço reforça as acções que já se estão a desenvolver (lentamente) no mercado e na sociedade.

Segunda observação: O CES gostaria de esclarecer que todas as acções relacionadas com a promoção da utilização da Internet, a criação da sociedade da informação e o novo objectivo estratégico da União deverão centrar-se nas pessoas e nas suas necessidades, nos cidadãos europeus, na sociedade europeia e na economia. A criação da sociedade da informação, antecâmara da sociedade do conhecimento, adquire verdadeira substância a partir do momento em que serve o princípio supracitado.

Terceira observação: O CES compreende a amplitude e a multiplicidade de problemas associados ao desenvolvimento do plano de acção. Está especialmente consciente das dificuldades que comporta colmatar os atrasos e as lacunas resultantes de uma resposta tardia da Europa aos novos desafios tecnológicos.

Quarta observação: O CES considera que é grande e multifacetado o risco de indivíduos, grupos ou regiões inteiras serem excluídos da iniciativa, dado que o acesso sem computador aos serviços universais acabará por cair gradualmente em desuso, a favor de um crescimento da prestação de serviços por via informática. Por este motivo, o CES partilha da opinião daqueles que defendem que o programa na sua globalidade e cada uma das acções deveriam incluir medidas para fazer face a estes riscos.

Quinta observação: Na opinião do CES, o aspecto organizativo será, em última análise e em grande medida, decisivo para a aplicação do plano de acção. É precisamente a este nível que o CES concorda, de um modo geral, com a abordagem da Comissão. Concorde, em princípio, com os objectivos estipulados, a forma de os vincular às solicitações do Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa, a definição das acções e dos operadores responsáveis pela sua execução e os prazos fixados.

3.2. As observações do CESE, que se aditam a todas as que já formulou, respeitantes ao relatório final ou a outros textos da Comissão relativos ao programa eEurope 2000, levam às seguintes conclusões:

3.2.1. Apesar dos problemas a que estava exposta, pela sua própria natureza, a acção «Europe alcançou amplamente os seus objectivos.

3.2.2. Embora não signifique que a Europa ganhou o desafio da nova era, o da era digital, as conclusões do Comité significam que ela passou a dispor das bases necessárias para poder explorar as vantagens dessa era, cuja natureza e conteúdo não são exclusivamente económicos.

3.2.2.1. Consequentemente, as possibilidades de tirar proveito dos benefícios da era digital serão função das escolhas e das acções a desenvolver desde já, e isto no quadro de uma progressão para concretizar o objectivo estratégico que a União se fixou na matéria para o decénio que iniciámos.

3.2.2.2. A esse respeito, o CESE pretende recordar uma das suas anteriores tomadas de posição, sublinhando com insistência que é necessário criar, em todos os níveis da acção educativa, condições mais favoráveis para o desenvolvimento da aprendizagem electrónica.

3.2.3. Tendo em conta os dados do relatório final, os resultados atribuídos ao primeiro objectivo (uma Internet mais barata, mais rápida e segura) podem-se considerar satisfatórios. A duplicação da taxa de penetração da Internet nas famílias, o novo enquadramento jurídico e a baixa do custo do acesso constituem certamente outras tantas evoluções positivas. Salienta-se também claramente que é necessário comprimir ainda os preços de conexão, em especial para as redes de banda larga.

3.2.3.1. Há uma forte correlação entre a participação equitativa dos cidadãos na sociedade da informação e a existência de infra-estruturas de redes avançadas com uma qualidade, uma acessibilidade e um rendimento elevados, cujas implantação e quantificação de custos sejam racionais e que garantam um acesso simples, seguro e permanente do saber e do espírito de empresa à economia mundial, a preços comportáveis e sem que ninguém seja artificialmente excluído. É, pois, urgente diligenciar para que os cidadãos, grupos de cidadãos ou regiões da União que se situem em grande atraso neste processo sejam ajudados a aceder à Internet.

3.2.4. Convém estar muito atento aos imperativos a satisfazer para alcançar o segundo objectivo («Investir nas pessoas e nas competências»). Todos os dados atestam que é urgente duplicar os esforços neste sentido, tanto no campo da educação como no da mão-de-obra já na idade activa.

3.2.4.1. O grande atraso que se verifica na formação digital da mão-de-obra (29 % em 2002) coloca desde já um obstáculo sério para alcançar o objectivo estratégico até ao fim do decénio.

3.2.4.2. Duplicar a percentagem de trabalhadores com formação digital dará seguramente um novo impulso no sentido deste objectivo. É lógico que os parceiros sociais e, especialmente, o mundo empresarial constituem vectores privilegiados para estimular tal política. Ao mesmo tempo, as administrações de todos os níveis têm também uma missão fundamental a assumir para traçar os contornos do dispositivo da aprendizagem ao longo da vida e assegurar o seu desenvolvimento integrado, que está cada vez mais associado às grandes metas da União Europeia, designadamente o desenvolvimento sustentável.

3.2.5. O estímulo da utilização da Internet, que constitui o terceiro objectivo, representa também a condição *sine qua non* para salientar as vantagens inéditas da era digital. Com uma situação muito contrastada de um país para outro, bem como entre o Norte e o Sul, pode-se afirmar que os resultados relativos a este terceiro objectivo não são tão satisfatórios como deveriam.

3.2.5.1. O CESE está consciente de que, para encorajar todas estas evoluções, é necessário ultrapassar muitas dificuldades e que o factor tempo tem muita importância neste empreendimento. Sublinha, no entanto, que é necessário acentuar os esforços, as ajudas e as pressões sobre os Estados-Membros, em especial os retardatários, a fim de acelerar o ritmo das evoluções nos sectores em questão e reunir as condições necessárias para conseguir concretizar, até 2010, o objectivo estratégico de Lisboa.

3.2.6. Embora saiba até que ponto é difícil realizar o método aberto de coordenação, o CESE sublinha que o conjunto do dossiê deverá ser submetido a uma avaliação mais fina, contínua e objectiva.

3.2.6.1. Ao formular esta observação, o Comité não pretende de modo algum contestar os esforços envidados pela Comissão neste domínio. Pelo contrário, considera que são dignos de louvor. No entanto, importa acentuar a necessidade de criar um ambiente mais convivial e eficaz para o desenvolvimento do método aberto de coordenação.

3.2.6.2. Que o relatório não indique, nem mesmo aproximadamente, os custos do programa «Europe 2002 constitui uma lacuna importante, na opinião do CESE. Este, por razões ligadas designadamente à difusão das boas práticas, observa que as avaliações comparativas deste género deveriam referir o montante das somas afectas, por país e por domínio de acção, e especificar como foram geridos os fundos comunitários.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade das águas balneares»

(COM(2002) 581 final — 2002/0254 (COD))

(2003/C 220/09)

Em 13 de Novembro de 2002, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 26 de Maio de 2003 (relator: S. Buffetaut).

Na 400.ª reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 19 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 81 votos a favor e 1 voto contra, sem abstenções, o presente parecer.

1. Síntese do documento da Comissão

1.1. Âmbito de aplicação

1.1.1. A proposta diz respeito às águas balneares e não às águas de recreio, onde são praticadas actividades desportivas ou de lazer, onde há grande probabilidade de cair à água, ir ao fundo e engolir água, como o surf, a prancha de vela, o caiaque, e a canoagem. No entanto, a Comissão considera que há que melhorar o nível de protecção das pessoas oferecido aos praticantes destes desportos náuticos, mediante informação relevante.

1.2. Parâmetros

1.2.1. A principal novidade reside na redução drástica do número de parâmetros, de 19 para 2 parâmetros microbiológicos chave, complementados com a inspecção visual (proliferação de algas, óleo) e pela medição do pH nas águas doces.

1.2.2. A Comissão considera que os dois parâmetros de indicadores fecais mantidos na directiva revista (enterococos intestinais (EI) e os *Escherichia coli* (EC), são os que proporcionam a melhor correspondência disponível entre poluição fecal e impactos na saúde em águas de recreio. É com efeito o risco de contrair uma doença após tomar banho que determina a classificação e a conformidade das águas balneares.

1.2.3. A Comissão propõe, assim, um valor juridicamente vinculativo de «boa qualidade» e um valor-guia de «excelente qualidade» relativamente às concentrações de enterococos intestinais e de *Escherichia coli* em águas balneares. Estas normas (Anexo 1), definidas a partir do nível de risco aceitável, são muito mais severas do que as que estão em vigor. São equivalentes a um risco de 5 % (boa qualidade) e de 3 % (excelente qualidade) de contrair gastroenterite e a um risco de 2,5 % (boa qualidade) e de 1 % (excelente qualidade) de contrair DRFA.

1.3. Para efectuar uma boa gestão das águas balneares

1.3.1. A Comissão fixa, com flexibilidade, as frequências de monitorização das águas balneares (2 amostras analisadas por mês para a monitorização de rotina) no Anexo IV e, no Anexo V, normas harmonizadas para o manuseamento das amostras, a fim de garantir um máximo de comparabilidade entre as análises efectuadas nos diferentes Estados-Membros.

1.3.2. Para além destas normas, a Comissão deseja que as autoridades responsáveis consigam uma verdadeira gestão integrada das águas balneares, implicando o desenvolvimento do perfil das águas balneares (Anexo III), a identificação de fontes potenciais de contaminação das águas balneares, a recolha, análise e interpretação da informação sobre a qualidade das águas e o fornecimento de informações ao público, bem como medidas a tomar em situações de emergência.

2. Observações na generalidade

2.1. A protecção das águas balneares e a sua monitorização foram um dos primeiros elementos da política europeia no domínio da água. A primeira directiva, de 1976, teve resultados muito positivos e também resultou numa sensibilização do público. O relatório sobre as águas balneares, publicado anualmente pela Comissão, realça claramente progressos substanciais na qualidade das águas balneares. O relatório mais recente (época balnear de 2001), revela um elevado grau de conformidade aos critérios comunitários, bem como melhorias significativas na qualidade das águas balneares, não somente nas zonas balneares costeiras, como também nas águas balneares interiores (rios, lagos).

2.2. O CESE, considerando por um lado os avanços científicos e técnicos e, por outro, a adopção de novas directivas relativas à política europeia da água, nomeadamente a directiva-quadro de 23 de Outubro de 2000, considera justificado o princípio de uma nova proposta ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A presente proposta relativa à qualidade das águas balneares faz parte integrante (acção 16) da estratégia de protecção e de conservação do meio marinho proposta pela Comissão, sobre a qual o CESE emitiu parecer.

2.2.1. Entende o CESE que, se a definição do risco admissível continuar a ser uma decisão de carácter político, deverá assentar no conhecimento científico mais recente.

2.2.2. Todavia, insiste na necessidade de evitar qualquer redundância com outros textos para não multiplicar restrições inúteis.

2.2.3. Sublinha a necessidade de prever medidas transitórias entre a antiga e a nova regulamentação, que sejam claras e fáceis de aplicar, para evitar, nomeadamente, conflitos de interpretação entre antigos e novos parâmetros.

2.3. Âmbito de aplicação

2.3.1. Há que sublinhar que as actividades náuticas decorrem mais longe da costa que a natação, em locais que muitas vezes não são adequados para tomar banho ou nadar, em águas frequentemente mais agitadas ou movimentadas que junto à costa e em períodos do ano mais longos do que os da época balnear. Assim, incluir as águas ditas de recreio na directiva obrigaria os Estados-Membros a aumentar significativamente o âmbito, tanto físico como temporal, das obrigações de protecção das águas, sem que a utilidade dessas novas obrigações fosse estabelecida.

2.3.2. Devido à diferença de natureza e características entre as águas balneares e as águas de recreio e à grande dificuldade, até mesmo impossibilidade técnica e científica de efectuar medições fiáveis no mar e, *a fortiori*, em águas agitadas, bem como pela pouca consistência dos dados científicos disponíveis sobre os riscos sanitários ligados à prática dos desportos náuticos de águas ditas de recreio, o CESE considera que se justifica limitar o âmbito de aplicação da proposta de directiva às águas balneares. Observa, aliás, que nas águas de partida das actividades de recreio onde, na prática, o risco de uma embarcação se virar ou uma pessoa cair à água é maior, o problema não se põe, visto serem também águas balneares.

2.4. Parâmetros

2.4.1. Há que sublinhar que, no actual regime, na prática apenas 3 parâmetros microbiológicos eram utilizados para determinar a conformidade das águas às normas europeias. Os outros elementos (óleos, pH, etc.) eram recolhidos para fins estatísticos e informativos. Com efeito, na maioria dos casos, é a poluição microbiológica que constitui o principal obstáculo para atingir uma boa qualidade das águas. Além disso, a directiva-quadro sobre a água estabeleceu já um sistema de monitorização química e biológica completo para todas as águas e há que evitar as redundâncias legislativas.

2.4.2. Os níveis de risco podem parecer ainda elevados. Há, todavia, que notar que, se se efectuar uma avaliação comparativa das normas antigas e novas, os valores guia (excelente qualidade) da directiva de 1976 representam um risco de 5 % de contrair uma gastroenterite, enquanto as conformes apenas aos níveis imperativos representam um risco de cerca 12 a 15 %. As novas normas de excelente qualidade aproximam-se da ausência total de elementos de contaminação e as normas de boa qualidade correspondem ao risco que se corre quando um membro da família tem gripe e que o verdadeiro risco reside na ultrapassagem das normas propostas.

2.4.3. O CESE sublinha que a definição dos parâmetros e o princípio da gestão das águas balneares são os elementos-chaves da proposta de directiva. Observa que os novos parâmetros, tanto para as águas de «boa qualidade», como para as de «excelente qualidade», acarretam uma exigência de qualidade consideravelmente mais elevada para as águas balneares do que acontecia ao abrigo da directiva de 1976. A este propósito, solicita que o estudo epidemiológico efectuado para determinar os valores-limite seja de facto validado e, sobretudo, que assente na análise de um número de casos suficiente. Se os parâmetros microbiológicos considerados forem pertinentes, a afirmação de que a investigação sobre os indicadores virais continua a ser necessária parece pouco fundamentada no estado actual do conhecimento e num plano prático, dada a grande variabilidade da diluição viral na água que impede qualquer medida estável e fiável.

2.4.4. Considera que a exigência da opinião pública de poder beneficiar de águas balneares de qualidade elevada é natural e justificada. Salienta que, numa primeira análise, a diferença entre os critérios propostos para águas de boa qualidade e águas de excelente qualidade parece mínima, de modo que alguns especialistas questionam qual o ganho efectivo em termos de saúde pública da diferenciação entre águas de boa qualidade e águas de excelente qualidade, tal como proposto no novo texto. O Comité convida a Comissão Europeia a dar esclarecimentos e explicações suplementares a este propósito. Todavia, a simples existência da classificação «excelente qualidade» pode incentivar muito as autoridades competentes a melhorarem constantemente a qualidade das águas balneares, de forma a atingirem a excelência. Isto cria um incentivo à melhoria constante da qualidade das águas e, neste contexto, as autoridades competentes são quem está em melhores condições para decidir a questão da relação custo-vantagens.

2.4.5. Pretende que as consequências da aplicação dos novos parâmetros de desclassificação das zonas balneares sejam abordados de forma mais precisa no estudo de impacte.

2.5. *Monitorização e normas para o manuseamento das amostras*

2.5.1. O CESE aprova os elementos de flexibilidade previstos para a monitorização de modo a ter em conta as especificidades das águas envolvidas e as características locais, o que está conforme ao princípio de subsidiariedade.

2.5.2. Aprova também — e considera necessária — a harmonização das normas para o manuseamento das amostras, se se quiser garantir a comparabilidade das águas em toda a União Europeia. Sublinha, todavia, que as comparações só serão efectivamente fiáveis se existir uma intercalibração dos métodos de análise considerados.

2.5.3. Observa que há, na União Europeia, dois métodos de análise, um por microplaca, que é mais moderno e mais eficaz, e o outro por filtração, que pertence a uma técnica mais antiga. Considera que o recurso generalizado às técnicas mais modernas seria passível de melhorar o controlo da qualidade das águas balneares.

2.6. *Perfil das águas balneares*

2.6.1. Relativamente ao perfil das águas balneares, o Anexo III inclui disposições extremamente vastas (b e c), sobre as quais nos podemos interrogar quanto ao seu alcance prático e quanto ao realismo das exigências. Com efeito, é pedida uma identificação — quantitativa e qualitativa — de todas as fontes potenciais de poluição, bem como uma avaliação do seu potencial de poluição das águas balneares. Como deve ser isto feito num grande rio navegável? Até onde ir a montante? Como avaliar o risco de poluição difusa, nomeadamente de origem agrícola? Importa, pois, precisar o tipo de poluição a ter em conta.

2.6.2. O CESE, embora compreendendo o desejo da Comissão de incitar os Estados-Membros e as autoridades locais a estabelecerem um perfil das águas balneares, considera que as recomendações são de tal modo vastas que se tornam irrealistas e impossíveis de satisfazer. Seria, portanto, necessário definir de forma mais precisa a natureza das poluições consideradas e as fontes potenciais de poluição. Seria também mais realista focar a atenção sobre as principais fontes de poluição potenciais, do que aspirar a uma perfeição impossível de alcançar.

3. *Observações na especialidade*

3.1. *Artigo 4.º: Estado qualitativo*

3.1.1. Dada a diferença aparentemente mínima entre águas de boa qualidade e águas de excelente qualidade, o Comité convida a Comissão a dar esclarecimentos e explicações suplementares para poder avaliar a razão de ser das dúvidas de alguns especialistas sobre qual o ganho efectivo em termos de saúde pública pelo facto de alcançar a excelente qualidade. O

CESE está convencido de que as autoridades competentes estão em melhores condições para apreciar a relação custo-eficácia da medida, mas faz notar que a simples existência da classificação «excelente qualidade» pode ser um incentivo forte à melhoria das águas balneares, o que é benéfico para o ambiente em geral e pode constituir uma vantagem competitiva para certas regiões.

3.1.2. O CESE solicita que seja medido, de forma séria o impacte os novos parâmetros de desclassificação das zonas balneares e que o estudo epidemiológico para determinar os valores-limite seja validado de forma inatacável.

3.2. *Artigo 10.º: Estudos e análises após a classificação*

3.2.1. A periodicidade dos estudos e análises após a classificação deixa pensar que a Comissão considera que os resultados obtidos se manterão duravelmente. Na prática, as autoridades locais efectuarão controlos mais amiúdes relativamente às águas balneares muito frequentadas. Impõe-se precisar que as disposições do artigo 10.º constituem recomendações mínimas.

3.3. *Artigo 11.º: Normas harmonizadas*

3.3.1. O CESE é inteiramente favorável à harmonização das normas, mas sublinha que ela só poderá ser realmente eficaz se existir uma intercalibração dos métodos de análise, de modo a garantir que as análises sejam efectivamente comparáveis.

3.3.2. Além disso, lamenta que nada esteja previsto para incentivar a adopção de métodos de medida o mais modernos e mais eficazes possível (método das microplacas)

3.4. *Artigo 12.º: Planos de emergência*

3.4.1. O CESE considera que as disposições do artigo 12.º se incluem nos pormenores práticos que respeitam à organização da segurança civil e que não cabem verdadeiramente nesta proposta. O artigo poderia limitar-se ao n.º 1 ou ser mesmo suprimido.

3.5. *Artigo 13.º: Conformidade*

3.5.1. O n.º 2 do artigo 13.º tem por consequência uma resignação com águas de qualidade medíocre durante três anos. Trata-se, na prática, de uma medida derrogatória provisória. Durante este período, convém fornecer ao público informações claras sobre as medidas tomadas para melhorar a qualidade das águas balneares e sobre os resultados obtidos.

3.6. Artigo 14.º: Avaliação de parâmetros físico-químicos

3.6.1. O CESE sublinha que, no que respeita aos testes físico-químicos, é mais útil e mais eficaz a preocupação com os sedimentos, e não com a água.

3.6.2. Em matéria de testes de toxicidade, os testes de ecotoxicidade de exposição em, por exemplo, mexilhões, peixes ou algas, são mais pertinentes em termos de toxicidade crónica do que os testes nos ratinhos, referidos no Anexo I.

3.7. Artigo 16.º: Informação do público

3.7.1. Não é feita qualquer menção aos testes de sinalização microbiológica e aos testes colorimétricos numa base diária, em vias de aprovação, que, no entanto, constituem para as autoridades locais um auxiliar da prevenção, da informação e, por fim, da decisão, quando necessitarem de agir em tempo real em caso de alteração da qualidade da água.

3.8. Artigo 19.º: Adaptações técnicas

3.8.1. O n.º 2 menciona a integração dos resultados relativos à detecção de vírus mas é tecnicamente quase impossível obter, com as técnicas de rotina actuais, dados reprodutíveis e fiáveis neste domínio no atinente às águas balneares e *a fortiori* às águas agitadas.

3.9. Artigo 20.º: Comité

3.9.1. O CESE não contesta a criação deste comité, mas lamenta que não sejam fornecidos mais elementos quanto à sua composição e à qualificação dos seus membros.

3.10. Anexo I: Parâmetros de qualidade das águas balneares

3.10.1. Para além da observação já aduzida quanto aos parâmetros «águas de boa qualidade e águas de excelente qualidade», o CESE observa que na coluna D (métodos de análise), a primeira norma ISO mencionada está incompleta, falta o último algarismo após o travessão. Em contrapartida, a segunda está completa, mas exclui o método de medida por microplacas, todavia mais completo, em benefício apenas do método por filtração.

3.11. Anexo II: Avaliação e classificação das águas balneares

3.11.1. O último ponto, nitidamente fruto de um compromisso, não está claro e deveria ser suprimido.

3.12. Anexo III: Perfil das águas balneares

3.12.1. As alíneas b) e c) exigem informações impossíveis de prestar de forma séria. Qualquer modelização é ilusória.

Seria melhor limitar-se a pedir uma identificação das principais fontes potenciais de poluição.

3.12.2. A alínea e) não pode ter qualquer alcance prático sério. O facto de ser incluída no perfil «excelente qualidade» torna impossível a obtenção desta qualificação. Assim o CESE solicita a supressão da alínea e).

3.13. Anexo IV: Frequência da monitorização

3.13.1. A frequência mínima de duas amostras por época balnear é escassa e não corresponde à prática nas zonas frequentadas. Além disso, não permite obter dados estatísticos pertinentes.

3.14. Anexo V: Normas para o manuseamento das amostras

3.14.1. Linhas de orientação: na prática, o número de banhistas tem pouca influência na qualidade das águas balneares definida de acordo com os parâmetros da proposta de directiva em apreço.

3.14.2. Recolha: seria útil sublinhar a importância da intercalibração dos métodos de análise.

3.15. Ficha de avaliação do impacto

3.15.1. O CESE considera que a ficha de avaliação do impacto é insuficiente, tanto sob o ponto de vista da relação custos/vantagens da proposta, como sob o da avaliação das consequências em matéria de desclassificação de zonas balneares.

4. Conclusões

4.1. O CESE reconhece o interesse de uma nova directiva que tenha em conta os progressos científicos e técnicos e que seja um instrumento para, por um lado, melhor medir a qualidade das águas balneares e, por outro, melhorar a respectiva qualidade. Insiste na necessidade de a directiva se limitar a recomendações realistas, com interesse real em matéria de saúde pública; a este respeito, apoia a exclusão das águas de recreio do âmbito da directiva e insiste na necessidade de basear a escolha dos novos parâmetros e critérios em estudos científicos e epidemiológicos seguros e pertinentes. Recomenda que se incentivem as técnicas mais modernas e mais fiáveis, bem como as que possibilitem a informação célere das autoridades envolvidas e do público. Considera que o perfil das águas balneares definido no Anexo III deve definir melhor a natureza das poluições em causa e necessita de ser revisto para não incluir disposições inaplicáveis na prática. Solicita que sejam precisadas as medidas de transição entre as antigas e as novas normas.

4.2. O CESE salienta que o público exige, sobretudo, informações claras, rápidas e frequentes sobre a qualidade das águas balneares.

4.3. Por fim, o CESE, dada a grande diversidade das zonas balneares em toda a União Europeia, insiste no respeito do princípio de subsidiariedade, chave de um bom governo da Europa.

Bruxelas, 19 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em tintas e vernizes decorativos e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE»

(COM(2002) 750 final — 2002/0301 (COD))

(2003/C 220/10)

Em 23 de Janeiro de 2003, o Conselho Europeu decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 26 de Maio de 2003. O relator foi D. Sears.

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer com 73 votos a favor e 1 abstenção.

1. Introdução

1.1. Na Europa, a qualidade do ar tem vindo a melhorar. Entre 1990 e 1998, as emissões de enxofre (SO_x) desceram para 41 %, as de óxidos de azoto (NO_x) para 21 % e as de compostos orgânicos voláteis não metânicos (COVNM) para 24 %. Actualmente, a prioridade é limitar as emissões de partículas e de precursores de ozono (NO_x e COV).

1.2. A legislação existente deverá garantir uma redução de 50 % das emissões de COV de origem humana até 2010; tendo por base o ano de 1990, tal significa uma redução de 14 para 7,1 milhões de toneladas em 20 anos. É necessário recorrer a uma metodologia dirigida aos produtos, de forma a alcançar os 6,5 milhões de toneladas de emissões anuais de COV previstos pela directiva relativa aos valores-limite nacionais de emissão.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. O objectivo da proposta está resumido em dois quadros do anexo II, estabelecendo teores máximos de COV em g/l no produto pronto a utilizar em 12 grupos de produtos utilizados enquanto tintas e vernizes decorativos e 5 grupos de produtos de retoque de veículos. Novos produtos de retoque de veículos serão reformulados por completo e deverão estar disponíveis até ao fim de 2006. Sugere-se uma metodologia baseada em duas fases para o mercado mais complexo das tintas decorativas, com especificações mais rigorosas a aplicar até ao final de 2006 e 2009.

2.2. Um estudo (Decopaint 2000) sugeriu duas opções: a primeira assemelha-se a uma proposta dos produtores de tintas e resinas e a segunda, agora em causa, originará a remoção virtual do mercado de todas as tintas de base solvente para uso

interno ou externo. Todavia, a diferença para as emissões entre as duas propostas é pequena. A indústria propõe passar a redução de COV de 50 %, em 1990, para 52 %. A proposta da Comissão sugere 52,1 %.

2.3. Se novos teores forem alcançados, as emissões anuais de COV serão reduzidas em mais 280 000 toneladas para as tintas decorativas (50 % das emissões de COV do sector) e em 15 000 toneladas para os produtos de retoque de veículos. Haverá custos e perdas de postos de trabalho, no entanto, em 2010, prevêem-se benefícios de 580 000 000 EUR por ano, enquanto os custos poderão oscilar entre 108 000 000 EUR e 157 000 000 EUR por ano.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente os continuados esforços da Comissão e dos Estados-Membros no sentido de melhorar a qualidade do ar na Europa, como demonstra a actual proposta. Todavia, para que a proposta seja aplicada satisfatoriamente, importa proceder a umas pequenas alterações. A proposta deixa em aberto alguns objectivos ou estabelece-os em níveis que não permitem a produção com a tecnologia existente ou futura. A Comissão pretende propor o(s) número(s) que falta(m) com base em dados ainda não disponíveis, a rever pelo CESE e PA em 2007, de forma a, até ao final de 2009, estarem à disposição novos produtos. Este parece-nos um prazo muito curto para proceder ao desenvolvimento, experimentação e marketing de novas formulações e para garantir a liberdade de circulação de bens no mercado único.

3.2. Para os fabricantes, tal como para os utilizadores, o problema está na presença de água na tinta ou resina, e não na ausência de COV. A água pode causar ferrugem e putrefacção ao longo de toda a cadeia produtiva e de uso e tem propriedades físicas fixas de ponto de congelação, taxa de evaporação e poder solvente. Estas restringem o seu uso enquanto solvente a condições em que também se poderiam usar produtos de base COV. As tintas de base aquosa requerem a existência de COV, de forma a dissolver as resinas e outros componentes e, ainda, para possibilitar tempo de secagem controlado, forte aderência e substrato acústico para protecção a longo prazo. Abaixo de certos teores de COV, as resinas existentes (alquílicas) não podem ser usadas, devendo, portanto, dar-se uma mudança para as tintas de base aquosa com base noutras resinas (acrílicas). Neste contexto, os custos aumentam consideravelmente, reduzindo-se apenas menos de 20 000 toneladas nas emissões de COV.

3.3. Por esta razão, teme-se que os custos reais se elevem a cinco vezes os referidos níveis, causando maior impacto nos pequenos produtores de tintas e resinas, que não terão possibilidade de reinvestir em material adequado nem de desenvolver ou comprar a nova tecnologia necessária.

3.4. Para os consumidores, importa referir que a proposta terá como consequência a remoção do mercado de todas as tintas de base solvente para paredes e remates interiores (portas, locais de protecção e janelas) e para a maioria das aplicações externas. Para algumas, existem alternativas de base aquosa, mas, até aqui, a sua penetração de mercado é baixa, tendo alguns produtos sido retirados por não corresponderem às necessidades do consumidor em matéria de cor, durabilidade e características de substrato.

3.5. Interessa reavaliar os supostos benefícios para a saúde humana. Apesar da importante redução já alcançada das emissões de COV e de NO_x, as concentrações de ozono continuam a aumentar. Houve, de facto, alguma moderação respeitante aos níveis máximos, que terá tido algum efeito positivo nos problemas de saúde agudos, mas não nos problemas de saúde crónicos nem nos danos provocados no material ou nas culturas. Há que identificar outros mecanismos ou encontrar meios de maior rentabilidade de redução das emissões de COV e de NO_x.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE manifestou-se pela última vez a este respeito em Maio de 1997. O Comité apoiou amplamente a proposta, no entanto, questionou-se se teria sido feita uma avaliação global das medidas relativas à qualidade do ar e se estas propostas se justificavam em termos custo/benefício, em particular no que se refere aos custos sociais. Actualmente, as mesmas observações são pertinentes.

4.2. O CESE acolhe favoravelmente o facto de o programa Cafe (Ar limpo para a Europa) assumir o primeiro ponto e de, tendo em vista apoiar o segundo, desenvolver uma nova base de dados para análise de custo/benefício das questões sobre a qualidade do ar. Há dois pontos do contrato de prestação de serviços para a referida base de dados que são particularmente bem-vindos:

- «a metodologia aplicada nas análises custo/benefício deve ser transparente»;
- «as descobertas têm de ser de elevada qualidade e suficientemente robustas, de forma a que os accionistas europeus aceitem os resultados das análises com confiança para que se proceda às considerações no departamento político».

4.3. A este respeito, o CESE constata que a actual proposta tem alguns pontos fracos. O estudo Decopaint pressupõe que há uma relação directa entre as emissões de COV, a formação de ozono e os custos originados; tal é incorrecto e pode ter como consequência medidas que não protegem a saúde humana.

4.4. A base de dados BeTa, que quantifica custos e benefício externos, avisa especificamente que não devia ser usado no caso de formação de ozono, devido à complexidade das reacções envolvidas. O mesmo se afirma em recentes estudos governamentais dos Estados-Membros.

4.5. Ao contrário das opiniões expressas no estudo Decopaint, o CESE não concorda que as pequenas empresas possam incumprir as suas obrigações sem serem consideradas outras medidas, sobretudo se estas estão concentradas em regiões da UE sujeitas a elevadas taxas de desemprego, tal como não concorda que os consumidores sejam forçados a comprar produtos que já rejeitaram por não satisfazerem as suas necessidades.

4.6. O CESE preocupa-se com o facto de não terem sido consideradas as necessidades do sector do património edificado, em que edifícios públicos e privados têm de manter as tintas de protecção e decorativas usadas anteriormente. Com frequência, os referidos edifícios estão sujeitos a especificações do governo ou dos órgãos de poder local, estando o mercado reduzido a um número limitado de PME. As actuais propostas obrigá-las-iam a abandonar o ramo. Do mesmo modo, também há alguma preocupação quanto à necessidade de se manter o aprovisionamento das adequadas tintas «tradicionais», usadas no restauro de carros antigos e de outras peças de colecção.

4.7. O CESE não aceita que as resinas alquílicas para uso nas tintas de base solvente se tornem redundantes em favor de produtos alternativos por ora inexistentes. Tal significa igualmente que abandonar os óleos naturais enquanto matérias-primas em favor de novos químicos de origem petrolífera é contrário ao que se tem defendido. A arqueação envolvida é significativa, com cerca de 200 000 toneladas de óleo de soja usado nas resinas alquílicas.

4.8. A omissão de um valor-limite para os remates decorativos é particularmente grave e o prazo proposto para a sua identificação não é realista em relação às necessidades de mercado. Como solução, o CESE insta a Comissão a voltar aos limites propostos pela CEPE em nome dos seus membros e respectivos fornecedores.

4.8.1. Especificamente, os valores-limite no anexo II para as tintas de base solvente na subcategoria d para as fases I e II deveriam surgir, respectivamente, como 400 e 300 g/l. Nesta categoria, não são necessárias alterações para as tintas de base aquosa.

4.8.2. Adicionalmente, são propostas pequenas alterações, apenas para a fase II, para a subcategoria c, para as tintas de base solvente, 450 g/l; subcategoria g, para as tintas de base

aquosa, 50 g/l; subcategoria h, para as tintas de base aquosa, 50 g/l; e para a subcategoria i, para as tintas de base solvente, 600 g/l.

4.8.3. De acordo com números da Comissão, as alterações acima mencionadas resultariam numa diferença de 14 mil toneladas de emissões de COV em relação à actual proposta (i.e. 0,1 % da base de 1990 de emissões de COV de 14 milhões de toneladas, como mencionado nos pontos 1.2 e 2.2).

4.8.4. O CESE insta, portanto, a Comissão a reiniciar o diálogo com os produtores de tintas, de forma a identificar meios eficientes em termos de custos que permitam concretizar esta diferença até 2010.

4.9. Há uma série de erros na descrição de produtos e sectores que têm de ser corrigidos caso a directiva seja aplicada efectiva e uniformemente. Dado que estas definições têm de ir ao encontro das necessidades do mercado até, pelo menos, 2010, aconselha-se uma reformulação do projecto para bem de legisladores, produtores e consumidores. Se as alterações propostas para limitar os valores para as tintas de base solvente na categoria (d) forem aceites, então, não será necessária qualquer revisão em 2006 e, por conseguinte, a alínea 9) e o artigo 9.º podem ser elididos.

4.10. No caso particular do sector de retoque de veículos, este é agora abrangido por duas directivas que cobrem terreno idêntico. Seria aconselhável que o sector ficasse ao abrigo das disposições da actual proposta, concordando definições e redacção.

4.11. O CESE constata que se se proceder às alterações acima referidas, juntamente com uma pequena alteração ao conteúdo COV de madeira de remates, as preocupações com o emprego em determinados Estados-Membros desaparecem em grande parte, causando um impacto mínimo nas emissões de COV.

4.11.1. Especificamente, os valores-limite constantes do anexo II para as tintas de base aquosa e de base solvente na subcategoria e) para as fases I e II devem apresentar-se, respectivamente, como 150 g/l e 130 g/l e 550 e 450 g/l.

4.11.2. O CESE entende que não são necessárias quaisquer outras alterações aos valores-limite propostos no anexo II, i.e., 46 dos 55 valores-limite propostos devem manter-se inalterados.

4.12. O CESE concorda que uma base teórica de avaliação da vida humana é determinante para a estimativa de custos e benefícios e para o estabelecimento de prioridades de acção; acredita ainda que este número deve ser transparente para todos os responsáveis pelo procedimento de regulamentação e deve ser usado de modo uniforme em todos os estudos internos e externos.

4.13. Por último, o CESE reafirma o seu apoio a uma legislação baseada no conhecimento, encorajando a Comissão a reforçar a recolha, junto dos Estados-Membros, de dados importantes. Estes deveriam incluir indicadores primários de saúde pública e de prejuízos nas culturas, de forma a garantir

que as medidas tomadas obtêm o efeito desejado. A evolução de cada Estado-Membro no sentido de alcançar a pretendida redução de emissões ao abrigo da legislação existente deveria ser cuidadosamente monitorizada e notificada.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão relativa à introdução do cartão europeu de seguro de doença»

(COM(2003) 73 final)

(2003/C 220/11)

Em 17 de Fevereiro de 2003, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 28 de Maio de 2003 (relator: G. Dantin).

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer com 79 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções.

1. Síntese

1.1. O Comité congratula-se com a introdução do cartão de seguro de doença. A iniciativa, pelas facilidades que irá oferecer, representa um contributo importante para a livre circulação e, deste modo, reforçará a cidadania europeia.

1.2. A mais longo prazo, o que se pretende é um único cartão que funcione a nível nacional e europeu. Para evitar problemas derivados da expiração da validade do cartão, este deveria ser automaticamente renovado pelo organismo emissor para os períodos de validade dos direitos ou, inexistindo período de validade, o cartão deveria ter um período de validade idêntico ao cartão nacional.

1.3. O aspecto gráfico do cartão deve ser «europeizado» para que, à semelhança do passaporte europeu ou do euro, simbolize a cidadania europeia e reforce o sentimento de pertença à União Europeia.

1.4. Na segunda fase e, mais ainda na terceira, haverá que proteger os dados pessoais.

2. Introdução

2.1. Em 14 de Junho de 1971, a Comunidade Económica Europeia adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade. Este regulamento organiza a coordenação dos regimes legais de seguro de doença ⁽¹⁾.

2.2. Na sua 59.^a reunião plenária, realizada em Janeiro de 1967, o Comité Económico e Social Europeu adoptou um parecer sobre este regulamento ⁽²⁾, no qual formulava algumas observações sobre o texto transmitido.

⁽¹⁾ JO L 149 de 5.7.1971.

⁽²⁾ JO C 64 de 5.4.1967.

2.3. Desde a sua entrada em vigor, tanto o regulamento citado como o Regulamento (CEE) n.º 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação do regulamento anterior, passaram por várias alterações destinadas a actualizar o seu conteúdo em função das reformas das legislações nacionais, dos acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e dos sucessivos alargamentos da União desde 1971.

2.4. Em 1992, o Conselho Europeu de Edimburgo⁽¹⁾ reconheceu a necessidade de efectuar uma revisão geral do texto com o fim de simplificar as normas de coordenação, tendo apresentado, concretamente «Um plano de acção para a livre circulação dos trabalhadores»⁽²⁾.

2.5. No parecer emitido em 28 de Maio de 1998⁽³⁾, o Comité pronunciou-se favoravelmente sobre a reforma do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, concordando com a simplificação e melhoramento da coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros da União.

2.6. Tal como está, e uma vez introduzidas as alterações e simplificações, o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 dispõe, nomeadamente, que qualquer pessoa que permaneça temporariamente num Estado-Membro que não seja aquele onde adquiriu os direitos pode aceder aos cuidados de saúde «imediatamente necessários» ou «necessários», nas mesmas condições que os cidadãos nacionais desse Estado.

2.7. O acesso aos cuidados e ao reembolso é agora possível mediante emissão, a pedido do interessado, pelo organismo de segurança social do Estado-Membro de origem, de formulários diferentes (E 111, E 128, E 110, E 119) consoante o beneficiário efectue férias, destacamento profissional, estudos, transporte rodoviário ou se desloque a fim de procurar emprego.

2.8. Ao aprovar o plano de acção que visa eliminar até 2005 os obstáculos à mobilidade geográfica, o Conselho Europeu de Barcelona decidiu criar um cartão europeu de seguro de doença. Este cartão «virá substituir os formulários actualmente utilizados para a prestação de cuidados de saúde noutro Estado-Membro». Assim, este cartão «simplificará os trâmites administrativos, mas não alterará os direitos e obrigações em vigor».

2.9. Nesse âmbito, o Conselho Europeu solicitou à Comissão que apresentasse uma proposta técnica para dar execução à decisão política do Conselho de Barcelona.

É o objecto da Comunicação em apreço. Tem em vista facilitar os futuros trabalhos da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (CASSTM) a quem cabe, nomeadamente, determinar as bases que presidem à tomada de decisão.

3. Síntese da Comunicação

3.1. Resulta de uma consulta aprofundada da CASSTM, na sequência do Conselho Europeu de Barcelona, bem como da consulta aos Estados-Membros.

3.1.1. Após ter analisado a situação actual e verificado a diversidade de situações nacionais, a comunicação enumera as políticas comunitárias que levarão à introdução do cartão europeu de seguro de doença, a saber: «o plano de acção Europa 2005», «o projecto Netc@rds» e o «6.º Programa-quadro de investigação e desenvolvimento».

3.1.2. Indica que, independentemente do Estado-Membro emissor, o cartão europeu necessita de características comuns para ser reconhecido e utilizado em todos os Estados. Estas características dizem respeito às informações insertas, ao modelo, ao período de validade, ao funcionamento do cartão no atinente ao segurado, ao prestador de cuidados de saúde e à instituição de segurança social.

3.1.3. Assim, o cartão europeu deverá, numa fase inicial, apresentar de forma visível as informações necessárias à concessão e ao reembolso dos cuidados de saúde prestados a uma pessoa num Estado-Membro diferente daquele em cujo regime está filiado.

3.1.4. O Conselho Europeu de Barcelona quis dar um sinal forte a favor da mobilidade do cidadão europeu, pelo que a comunicação propõe um cenário com três vertentes:

- livre escolha do suporte do cartão europeu;
- modalidades flexíveis de introdução;
- um calendário em três etapas, com uma fase de preparação jurídica e técnica; uma fase de lançamento, a partir de 2004, comportando duas etapas, sendo a primeira de substituição unicamente do formulário E 111 e, em seguida, de substituição dos restantes formulários utilizados em caso de estada temporária; uma terceira fase, que consistirá na adopção a prazo de um suporte electrónico.

(1) Conselho Europeu de Edimburgo, de 11 e 12 de Dezembro de 1992. Conclusões da Presidência (SN 456/92).

(2) COM(97) 586 final.

(3) JO C 235 de 27.7.1998, p. 82.

4. Observações na generalidade

4.1. A criação de um cartão europeu de seguro de doença é um projecto ambicioso ao serviço de uma verdadeira Europa dos cidadãos. Responde a uma verdadeira necessidade. Mas, para que o cartão seja plenamente aceite, o seu lançamento deverá ser correctamente preparado e revelar-se prático e eficaz. Deste ponto de vista, a fase de preparação jurídica e técnica é crucial.

4.2. O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com esta iniciativa e apoia-a, tanto mais que se prende com questões que o Comité aborda no parecer de iniciativa «Cuidados de Saúde», designadamente no que se refere à livre circulação dos pacientes (volume e estrutura dos fluxos, razões da mobilidade, sociologia dos pacientes transnacionais, consequências financeiras da mobilidade dos pacientes, consequências do alargamento, etc.)⁽¹⁾.

4.2.1. Com efeito, esta iniciativa simplificará o acesso aos cuidados de saúde graças à coordenação dos regimes legais de seguro de doença, desenvolvida há mais de trinta anos por força do Regulamento (CEE) n.º 1408/71. Desta forma, os pacientes que tenham de pagar despesas médicas poderão ser reembolsados mais rapidamente através do regime em que estejam inscritos e, simultaneamente, esta medida garantirá aos organismos que financiam o sistema de prestação de cuidados de saúde no país de estada que o doente se encontra efectivamente segurado no seu país de origem e que serão portanto reembolsados pelos seus homólogos.

4.3. No entanto, e para evitar equívocos e ser mais precisa, a comunicação deveria explicitar que, por força do Regulamento (CEE) n.º 1408/71:

- se procede ao alinhamento dos direitos entre todas as categorias de segurados para os «cuidados medicamente necessários» ao invés, os cuidados de saúde programados ficarão excluídos;
- se os formulários E 111 e seguintes se destinam aos titulares e às pessoas que deles dependem, ao invés, o cartão será nominativo.

5. Observações na especialidade

5.1. Modelo de cartão

5.1.1. A comunicação aponta duas alternativas: integração num cartão nacional existente ou emissão de novo cartão. O Comité entende que, na situação actual, a escolha é da competência dos Estados-Membros. Mas, frisa a comunicação,

numa primeira fase o cartão europeu deverá conter informações visíveis, o que dificulta a sua integração num cartão nacional (seja ele com banda magnética ou com circuito integrado), isto quando alguns países já utilizam ambas as faces.

5.1.2. Por ora, e atenta a diversidade de situações nacionais, afigura-se que o cartão europeu de seguro de doença constitui uma resposta mais simplificada e adequada ao problema levantado pela decisão do Conselho de Barcelona.

5.1.3. Conviria, porém, considerar esta situação transitória. A prazo, deveria caminhar-se para a introdução de um cartão com dupla função — nacional e europeia — emitido automaticamente por um período de duração equivalente à validade dos direitos.

5.1.4. No que respeita às informações constantes do cartão, o Comité concorda com as propostas da Comissão. Pensa, porém, que é necessário «europeizar» o aspecto gráfico e a apresentação do cartão. Por isso, conviria, no mínimo, um logotipo europeu, para que seja fácil identificá-lo em todos os Estados-Membros, além de que, à semelhança do «passaporte europeu» ou do «euro», o cartão simboliza a cidadania europeia e reforça o sentimento de pertença à União Europeia.

5.2. Período de validade

5.2.1. Uma dos principais pontos fracos dos formulários vigentes e, mais concretamente do formulário E 111, reside em o período de validade ser determinado pela data de emissão.

5.2.2. Se a duração limitada do período de validade não acarreta dificuldades de maior aos cidadãos que só esporadicamente se deslocam na União Europeia, o mesmo não acontece aos que viajam frequentemente e por vezes permanecem durante bastante tempo num outro Estado-Membro.

5.2.3. Como não se prevê renovação automática e que nada nem ninguém previne da proximidade da caducidade do formulário, pode suceder, com frequência, que o paciente esteja na posse de um formulário que já não seja válido.

5.2.4. Para evitar este tipo de situações, seria conveniente que a validade do cartão europeu de seguro de doença fosse idêntica à do cartão nacional. Mercê desta concomitância, seria possível renovar ao mesmo tempo os dois cartões, evitando assim a caducidade. Poder-se-ia também imaginar que, a pedido do segurado, o organismo emissor renovasse o cartão, mal este caducasse.

⁽¹⁾ Parecer em elaboração sobre «Cuidados de Saúde» SOC/140.

5.3. O segurado e demais intervenientes

5.3.1. Para uma maior simplificação dos trâmites, a comunicação propõe duas medidas que exigem revisão do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e do Regulamento (CEE) n.º 574/75 que estabelece as respectivas modalidades de aplicação, a saber:

- proceder ao alinhamento dos direitos sobre os «cuidados de saúde necessários» entre todas as categorias de segurados. Este alinhamento é uma das condições da introdução do cartão. O CESE deseja que esta modificação se faça o mais breve possível, visto que, na situação actual, é difícil para os profissionais de saúde traçar, do ponto de vista prático e ético, a fronteira entre «cuidados de saúde necessários» e «cuidados imediatamente necessários»;
- abolir a obrigação de passar por uma instituição de segurança social do lugar de estada, antes de recorrer a um prestador de cuidados de saúde.

5.3.2. Por ora, e de uma forma geral, o Comité aprova estas medidas de simplificação. Dará uma opinião mais completa e circunstanciada sobre este ponto, quando emitir parecer sobre o diploma que irá reformar os Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72.

5.3.3. Cabe referir que os vínculos e os *modus operandi* que serão chamados a disciplinar as relações entre os diversos actores não estão explicitados. Enquanto não se dispuser de um cartão electrónico como estabelecer as relações entre o paciente (cartão) e o profissional de saúde? Quais são os vínculos entre o profissional de saúde e os organismos pagadores?

Uma solução satisfatória destes aspectos é, sem dúvida, um factor que intervém no bom funcionamento, na boa aceitação e, portanto, no êxito do cartão europeu de seguro de doença.

5.4. Calendário

5.4.1. O calendário para a primeira e segunda fases é realista mas ambicioso. Na situação actual dos Estados-Membros, os prazos estabelecidos são curtos. No entanto, o facto de se poder beneficiar de um período transitório de dezoito meses na segunda fase, com possibilidade de dupla circulação (formulário + cartão), permite uma grande flexibilidade. Além disso, dado que o prazo final previsto é 2008, seria conveniente indicar como, em que condições e com que prazos os países que vão aderir à União Europeia se inserem neste processo.

5.4.2. A terceira fase prevê a introdução de um cartão «suporte electrónico», que, de acordo com a comunicação, poderia «integrar funcionalidades» relativas ao estado de saúde do titular do cartão. A este propósito, o CESE faz notar que o mandato previsto pelo Conselho Europeu de Barcelona não consiste em criar «um cartão de saúde», mas sim um «cartão europeu de seguro de doença». Esta proposta revela-se, pois, prematura quanto à forma e ao conteúdo.

5.5. Protecção dos dados

5.5.1. Tanto o cartão introduzido na segunda fase como o cartão electrónico conterão dados pessoais. É indispensável que existam garantias de que estes dados são protegidos e que, pelo menos, não serão cruzados com o conteúdo de outros ficheiros.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel das pequenas e microempresas na vida económica e no tecido produtivo europeu»

(2003/C 220/12)

Em 23 de Janeiro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º do seu Regimento, emitir parecer sobre o tema «O papel das pequenas e microempresas na vida económica e no tecido produtivo europeu».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 4 de Junho de 2003, sendo relator Pezzini.

Na 400.ª reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 89 votos a favor, 12 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O contributo das pequenas e médias empresas para o crescimento e o desenvolvimento da economia europeia já é reconhecido oficialmente, quer na literatura económica quer nos documentos oficiais das instituições comunitárias.

1.2. Trata-se sobretudo de uma evolução de ordem cultural em que se passou de uma leitura dos fenómenos económicos incidindo meramente na dinâmica própria das grandes empresas para as categorias que melhor reflectem a realidade das empresas de menores dimensões. Esta evolução nada simples nem rápida ainda não chegou ao seu termo.

1.3. O trajecto percorrido até à data, embora útil e importante, ainda não é suficiente, considerando que no conceito de PME se reúnem unidades de produção muitas vezes com características, dinâmicas e necessidades muito heterogéneas (o número de trabalhadores varia de 1 a 249 e os sectores envolvidos são diversos). O resultado é que as iniciativas que se dirigem a estas empresas, nascidas geralmente de uma abordagem global, na maioria dos casos, apenas beneficiam as empresas de maiores dimensões.

1.4. Posto isto, foi necessário definir novas categorias de sociedades segundo critérios culturais mas também económicos e estatísticos, por forma a corresponder o melhor possível às exigências colocadas pelas empresas de menores dimensões. Sem dúvida que o marco mais importante neste percurso é a «Carta das pequenas empresas», cujas linhas de acção têm por objectivo estimular e apoiar as pequenas empresas.

1.5. Durante a presidência portuguesa, o Conselho Europeu reunido em Santa Maria da Feira, em Portugal, aprovou esta Carta⁽¹⁾ que evidencia o papel das empresas com menos de 50 trabalhadores, quer em termos de emprego quer na promoção da inovação e da integração socioeconómica. A Carta transformou-se num dos pilares da política da Comissão em prol das empresas e num ponto de referência para os Estados-Membros e para os países em vias de adesão.

1.6. A Comissão Europeia já apresentou o primeiro (2001), o segundo (2002) e o terceiro (2003) «Relatório sobre a Implementação da Carta Europeia das Pequenas Empresas»⁽²⁾, os quais, apesar da dificuldade em clarificar a actividade dos Estados-Membros neste âmbito, revelam tendências interessantes.

1.7. Algumas delas, por exemplo, terão um impacto que se fará sentir essencialmente a longo prazo, como é o caso da formação do espírito empresarial ou da simplificação legislativa, enquanto outras são medidas cujo impacto positivo poderá ser perceptível já a curto prazo. Entre estas últimas encontram-se as políticas de simplificação dos procedimentos favorável à emergência de novas empresas (em oito Estados-Membros pode-se constituir uma empresa em cerca de uma semana com custos muito reduzidos) ou as que facilitam o acesso ao crédito, cuja concessão depende mais do projecto de empresa do que de garantias reais, o que continua a ser, apesar de tudo, um dos principais obstáculos para os pequenos empresários, particularmente em períodos de crise como a que atravessamos agora.

1.8. A crer nos relatórios da Comissão, o impacto das acções e as prioridades definidas variam consoante o Estado-Membro e continuarão a evoluir como é óbvio.

1.9. Além disso, é muitas vezes mais difícil recolher e homogeneizar as informações sobre as pequenas empresas do que sobre as grandes empresas (obrigações legais ao nível da publicação dos balanços, papéis e funções internas, etc.). A Comissão deveria favorecer a criação e o acesso aos dados estatísticos sobre as pequenas e microempresas, informação esta que é ainda deficitária na Europa⁽³⁾.

⁽²⁾ COM(2001) 122 final de 7.3.2001; COM(2002) 68 final de 6.2.2002; COM(2003) 21 final de 21.3.2003.

⁽³⁾ A Comissão Europeia — DG XXIII — encomendou em 2001 ao Instituto Guglielmo Tagliacarne, de Roma, um estudo de carácter metodológico sobre o levantamento estatístico das empresas artesanais da União Europeia.

⁽¹⁾ A Carta das Pequenas Empresas foi aprovada em 19-20.6.2000.

1.10. Para obter os resultados esperados, é imprescindível conferir à Carta valor jurídico e prever meios de financiamento que contribuam para a realização dos objectivos enunciados, com atenção particular para a promoção do espírito empresarial. Poderia ser igualmente útil inserir na Convenção Europeia uma referência ao Capítulo 16 do acervo comunitário (Protecção das pequenas e médias empresas).

1.11. Conforme refere o Livro Verde ⁽¹⁾ «Espírito Empresarial na Europa», a «dinâmica empresarial da Europa tem de ser fomentada de modo mais eficaz. São necessárias mais empresas novas e bem sucedidas ...», mas importa além disso lançar iniciativas que reforcem o tecido produtivo existente, hoje caracterizado ainda por elevadas taxas de mortalidade, sobretudo nos primeiros anos de vida da pequena empresa que, na Europa, e em contraste com o que se passa nos Estados Unidos, se debate com cada vez mais dificuldades.

1.12. No âmbito da política prevista para o processo de alargamento, deverá haver um empenhamento particular em prol das pequenas empresas dos países candidatos visando especialmente a cultura da gestão e da formação.

1.13. Para esse efeito e no intuito de colmatar algumas lacunas informativas, face à necessidade de iniciar e desenvolver abordagens e políticas voltadas essencialmente para as exigências das pequenas e microempresas, convém destacar alguns eixos de intervenção específicos:

- o contributo das empresas de menores dimensões para o crescimento da economia na UE ⁽²⁾;
- a tomada em consideração de diversos temas com interesse particular ou próprio a um nicho específico, por exemplo:
 - o trabalho independente;
 - o trabalho não declarado;
 - o acesso ao crédito e os investimentos com capital de risco (sociedades com capital de risco ou cotação na bolsa de certos segmentos);
 - o mercado de serviços nas empresas;
 - os custos administrativos para as empresas;
 - a normalização;
 - os custos da constituição de novas empresas;
 - o espírito empresarial das mulheres;
 - a inovação e a investigação;
- os problemas relacionados com a representação ao nível internacional;

⁽¹⁾ COM(2003) 27 final de 21.1.2003.

⁽²⁾ Ver a este propósito as actas do primeiro (1994) e segundo (1996) seminários sobre as estatísticas do artesanato na Europa organizados em Roma no Instituto Guglielmo Tagliacarne, com o patrocínio da Comissão — DG Empresas antiga DG XXIII.

- o papel das pequenas e microempresas no desenvolvimento da democracia económica.

1.14. O objectivo é, por conseguinte evidenciar o contributo das empresas de menores dimensões para o crescimento económico da UE (contributo para a emergência de novas empresas, para a formação do PIB, para o emprego, etc.), dando realce especial ao papel que desempenham no desenvolvimento da democracia económica. Neste contexto, haverá que prestar especial atenção a certos temas estratégicos porventura muito úteis para identificar áreas de intervenção específicas a integrar eventualmente, se ainda não se pensa fazê-lo, nos programas europeus de desenvolvimento destinados a promover o crescimento das pequenas empresas.

2. O cenário estatístico económico

2.1. Na recomendação da Comissão relativa à definição de pequenas e médias empresas ⁽³⁾, a definição de PME abrange as empresas que têm menos de 250 trabalhadores, com uma distinção entre empresas médias (de 50 a 249 trabalhadores), pequenas (entre 10 e 49 trabalhadores) e microempresas (até 9 trabalhadores).

2.1.1. Ulteriormente, a Comissão voltou a definir as «microempresas, as pequenas e as médias empresas» na Recomendação 2003/361/CE de 6 de Maio de 2003 ⁽⁴⁾, em que se mantêm os limiares numéricos mas se alteram os valores de facturação anual.

2.2. No que lhe toca, o CESE concorda com a definição de pequenas e microempresas da Comissão, mas deseja sublinhar o seu papel económico e social nos vários Estados-Membros, reafirmando o que defendeu claramente em pareceres anteriores, sobretudo os de 1992 ⁽⁵⁾, 1997 ⁽⁶⁾ e 2001 ⁽⁷⁾, sobre as pequenas empresas e as empresas artesanais.

⁽³⁾ JO L 107 de 30.4.1996.

⁽⁴⁾ JO L 124 de 20.5.2003.

⁽⁵⁾ Parecer de iniciativa do CES sobre o tema «PME e Artesanato na Europa» in JO C 332 de 16.12.1992, p. 27.

Os princípios indicados no parecer de 1992 são os seguintes:

- estreita relação entre propriedade e direcção da empresa;
- importante investimento de recursos humanos que podem ser associados às mais modernas técnicas de produção e gestão;
- qualificação e capacidade do empresário ligadas às suas actividades no âmbito da empresa e do processo de produção;
- participação directa e predominante do empresário na organização do processo de produção.

⁽⁶⁾ Parecer do CES sobre o tema «O artesanato e as PME na Europa» in JO C 158 de 26.5.1997.

⁽⁷⁾ Parecer do CES sobre o tema «O artesanato e as PME na Europa» in JO C 221 de 7.8.2001.

2.3. Actualmente, o tecido produtivo da União Europeia compreende, sem contar com o sector agrícola, aproximadamente 20 milhões de empresas (2000). 93,2 % das empresas empregam menos de 9 trabalhadores, 5,8 % entre 10 e 49 trabalhadores e 0,8 % entre 50 e 249 trabalhadores. Os restantes 0,2 % correspondem a empresas de grandes

dimensões. Ora, tal significa que 98,8 % das empresas europeias não agrícolas pertencem à categoria das pequenas empresas. Do ponto de vista sectorial, o comércio (grossista e retalhista) conta com 5,56 milhões de empresas e a indústria com 2,21 milhões.

Quadro 1: Principais indicadores das PME e das grandes empresas — Europa-19 (2000)

UE 15 + Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça

		PME	Grandes	Total
Número de empresas	(1 000)	20 415	40	20 455
Empregos	(1 000)	80 790	40 960	121 750
Número de trabalhadores por empresa		4	1 020	6
Volume de negócios por empresa	Milhões de EUR	0,6	255,0	1,1
Quota-parte das exportações no volume de negócios	%	13	21	17
Valor acrescentado por trabalhador	€ 1 000	65	115	80
Quota-parte dos custos do trabalho no valor acrescentado	%	63	49	56

Fonte: Estimativas elaboradas por EIM Business & Policy Research com base nos dados Eurostat SME bem como na European Economy, Supplement A, Junho de 2001 e OCDE: Economic Outlook, n.º 65, Junho de 2001.

2.4. O fenómeno da pequena e da microempresa, embora presente em todos os Estados-Membros, assume aspectos diversos em cada um deles. O Estado-Membro com a percentagem mais elevada de microempresas é a Itália, seguida pela Suécia (93,3 %) e depois por Portugal e Espanha (93 %). A quota-parte de microempresas não ultrapassa os 80 % na

Dinamarca (79,7 %) e chega aos 81,4 % na Alemanha. Porém, nestes dois países é superior o número de empresas médias, tal como na Alemanha e no Reino Unido (vide quadro 2). Importa, além disso, realçar que, dentro de cada Estado-Membro, as pequenas e as microempresas assumem formas jurídicas muito variadas.

Quadro 2a)

	B(2)	DK(3)	D(4)	EL	E(5)	F(2)	IRL	I	L	NL(6)	A(2)	P(7)	FIN	S(8)	UK	NO(9)
Número de empresas																
Microempresas	92,10	79,70	81,40	:	93,00	92,10	:	94,90	:	91,30	83,20	93,00	90,20	93,30	85,50	:
Pequenas empresas	6,70	16,40	15,50	:	6,20	6,70	:	4,50	:	7,30	14,20	5,90	8,10	5,60	12,20	:
Médias empresas	1,00	3,20	2,60	:	0,70	1,10	:	0,50	:	1,10	2,20	1,00	1,50	0,90	1,90	:
Grandes empresas	0,20	0,70	0,50	:	0,10	0,20	:	0,10	:	0,30	0,40	0,10	0,20	0,20	0,40	:
Número de trabalhadores																
Microempresas	30,00	13,90	19,10	:	40,60	24,50	:	47,80	:	22,30	22,40	43,40	22,50	28,00	21,70	25,50
Pequenas empresas	21,40	23,80	22,50	:	24,40	21,20	:	21,90	:	24,30	24,20	21,30	18,40	19,00	18,10	24,40
Médias empresas	15,30	23,50	19,50	:	14,80	16,60	:	12,50	:	14,90	20,40	17,30	17,60	16,10	15,30	18,90
Grandes empresas	33,30	38,80	39,00	:	20,30	37,70	:	17,80	:	38,50	33,00	18,00	41,50	36,90	44,90	31,10

	B(2)	DK(3)	D(4)	EL	E(5)	F(2)	IRL	I	L	NL(6)	A(2)	P(7)	FIN	S(8)	UK	NO(9)
Volume de negócios																
Microempresas	24,30	11,80	10,10	:	27,80	20,40	:	30,50	:	:	16,50	32,50	15,30	19,60	16,20	:
Pequenas empresas	22,90	18,50	16,90	:	24,90	20,40	:	23,70	:	:	21,60	22,50	15,40	19,20	16,70	:
Médias empresas	19,30	22,70	20,50	:	19,40	17,60	:	17,50	:	:	24,60	21,60	18,30	18,80	17,40	:
Grandes empresas	33,40	47,00	52,50	:	27,90	41,60	:	28,30	:	:	37,20	23,40	51,00	42,50	49,80	:
Valor acrescentado																
Microempresas	19,00	13,10	8,50	:	30,00	19,50	:	32,50	:	:	16,70	30,60	17,50	20,10	20,90	:
Pequenas empresas	20,90	20,70	16,40	:	23,90	19,10	:	23,40	:	:	21,70	20,00	15,60	17,70	20,00	:
Médias empresas	18,70	22,70	20,60	:	18,60	16,90	:	16,60	:	:	21,90	20,70	16,20	17,80	18,30	:
Grandes empresas	41,40	43,50	54,50	:	27,40	44,50	:	27,40	:	:	39,70	28,60	50,70	44,40	40,80	:

Quadro 2b): Número de empresas artesanais (em milhares — de acordo com as definições nacionais) ⁽¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002
Concepção profissional										
Áustria	42	42	42	42	42	42	42	43	n.d.	—
Alemanha*	598	606	614	594	598	603	605	607	608	—
Islândia	5	5	6	6	6	6	n.d.	n.d.	n.d.	—
Liechtenstein	1	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Luxemburgo	4	4	4	4	4	4	n.d.	n.d.	n.d.	—
Concepção dimensão/sec- tor										
França	854	857	831	811	821	828	823	819	n.d.	—
Itália	1 140	1 209	1 260	1 272	1 326	1 333	1 325	1 338	n.d.	1 429
Holanda**	101	107	115	121	101	127	140	145	n.d.	—
Concepção artística										
Espanha	14	15	15	15	15	15	15	15	n.d.	—
Outras										
Bélgica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Finlândia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	164	n.d.	—
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Suécia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Reino Unido	n.d.	n.d.	17	n.d.	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—

⁽¹⁾ Os quadros seguintes são o resultado dos indicadores metodológicos saídos dos seminários de 1994 e 1996 organizadas pelo Instituto G. Tagliacarne, em colaboração com a Comissão Europeia e as associações do sector.

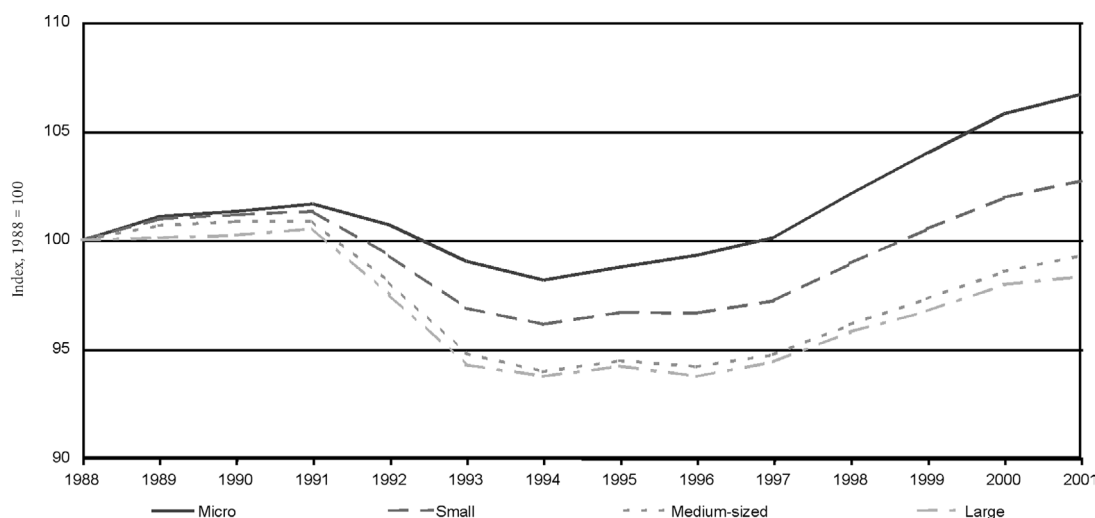
Fonte: Elaborado pelo Instituto G. Tagliacarne com base em dados de fonte nacional.

2.5. As pequenas e as microempresas constituem um tecido difuso da economia europeia e um verdadeiro reservatório de mão-de-obra. Com efeito, dois terços dos empregos⁽¹⁾ são absorvidos pelas PME e apenas um terço pelas grandes empresas. Considerando as PME na sua totalidade, o número de empregos encontra-se repartido de forma mais ou menos equitativa entre as microempresas (os que empregam menos de 10 pessoas) e as pequenas e as médias empresas. Em contrapartida, a distribuição por classes segundo os critérios de dimensão e de emprego é de 48 % em Itália e de, pelo menos, 57 % na Grécia, enquanto que no reino Unido representa mais de 45 % do número total de empregos. É, pois, evidente que o desempenho em termos de emprego é

fortemente condicionado pela estrutura das empresas em cada um dos países.

2.6. No atinente à dinâmica das empresas, entre 1988 e 2001, as empresas de grandes dimensões perderam postos de trabalho ao passo que nas PME o seu número aumentou. Na realidade, este crescimento teve início em 1997 e concentra-se particularmente nas pequenas e nas microempresas. Em 2001, a dinâmica do emprego sofreu um abrandamento. Pode-se afirmar, portanto, que, no período intercalar, são patentes duas tendências opostas: enquanto que no sector das microempresas surgiu a maioria dos empregos, nas grandes empresas o seu número diminuiu consideravelmente.

Gráfico 1: Crescimento do emprego nas empresas em função das suas dimensões — total Europa-19 (1988-2001)



Fonte: Estimativas elaboradas por EIM Business & Policy Research com base nos dados Eurostat SME bem como na European Economy, Supplement A, Junho de 2001 e OCDE: Economic Outlook, n.º 69, Junho de 2001.

2.7. A Itália, a Espanha e Portugal são um caso especial pelo facto de, nestes países, ser mais importante o papel das microempresas que no resto da Europa, sobretudo no que se refere ao volume de negócios e ao valor acrescentado que reflectem a riqueza gerada pelas pequenas empresas.

2.8. Para uma análise mais acurada da percentagem do valor acrescentado criado pelas empresas em função das suas dimensões, seguem em anexo vários gráficos de síntese em que os Estados-Membros surgem em ordem decrescente relativamente à média da UE. Da sua leitura deduz-se que as pequenas e as microempresas têm maior peso nos países mediterrânicos e que, em contrapartida, as grandes empresas têm um papel mais importante à medida que nos deslocamos para os países da Europa Central e do Norte, não obstante

algumas excepções, como a Áustria, a Dinamarca e o Reino Unido⁽²⁾.

⁽²⁾ Para completar os dados estatísticos enunciados neste documento, é interessante mencionar um estudo recente Ipsos (Março de 2003) realizado por incumbência da CGPME (Confederação Geral das Pequenas e Médias Empresas) sobre «Os franceses e a empresa» de que se concluiu:

- 55 % dos franceses têm uma percepção geralmente favorável das empresas e as PME com menos de 250 trabalhadores são plebiscitadas a 73 %;
- a diferença de imagem relacionada com as dimensões das empresas também se faz sentir ao nível dos quadros dirigentes; os patrões das PME beneficiam do apoio de 88 % dos inquiridos;
- 66 % dos franceses estão conscientes de que são as PME que criam empregos;
- além disso, são 62 % os que consideram que as PME favorecem a realização pessoal dos trabalhadores e lhes dão acesso a um nível de formação mais elevado.

⁽¹⁾ No sector privado não agrícola.

2.9. Os dados enunciados denotam a escassez de estatísticas e de análises económicas sobre a realidade das pequenas e das microempresas. O hábito criado ao nível comunitário de encarar as PME como um conceito geral, sem distinguir as especificidades das empresas de ínfimas dimensões coloca três problemas:

- a situação e o verdadeiro papel das pequenas e das microempresas nos Estados-Membros, ou seja, 92 % das empresas europeias, são desconhecidos e subestimados;
- parece não existirem dados e análises económicas fiáveis sobre as pequenas e as microempresas dos países candidatos;
- a situação dos vários sectores, das várias categorias e formas de actividades das pequenas empresas é desconhecida ao nível comunitário.

2.10. O parecer do CES de Novembro de 2001 sobre a Carta Europeia das Pequenas Empresas⁽¹⁾ já sublinhava que o mundo científico e económico não tem, até à data, mostrado interesse em estudos aprofundados sobre as pequenas empresas nas suas diferentes formas. Reagindo à sexta recomendação da Comissão da Carta Europeia das Pequenas Empresas, o parecer instava a Comissão a encetar cinco acções para colmatar as lacunas existentes. Na sua resolução de 2002 sobre a comunicação da Comissão «Manter os compromissos e avançar mais depressa»⁽²⁾, o Parlamento Europeu deplora o conhecimento insuficiente das empresas e das suas necessidades e considera que «a Europa empresarial e as políticas europeias e nacionais ainda continuam a ter demasiadamente em conta um conceito de empresa que amalgama todas elas; que importa, para que a Europa empresarial e as políticas se tornem dinâmicas e eficazes, ter em conta as diferenças entre grandes, médias, pequenas e as microempresas, assim como os seus diferentes modelos de abordagens económicas e sociais».

2.11. O Comité constata e lamenta que, nesta data, apesar da importância crescente das pequenas empresas, a Comissão ainda não tenha lançado qualquer iniciativa em resposta a estes apelos do Parlamento e do CESE. Reputa, além disso, inaceitável que não tenham sido realizados estudos nesta matéria, não obstante os pedidos das organizações das pequenas empresas que se reportam já a 1989, aquando da Conferência sobre o Artesanato Europeu realizada em Avignon, e foram reiterados nas conferências de 1994 em Berlim e de 1998 em Milão. Deplora igualmente que tenham sido suspensos os estudos encomendados pela Direcção Geral «Empresas» sobre a empresas «com carácter artesanal».

2.12. O Comité apela veementemente à Comissão que dê início aos trabalhos já solicitados pelo CESE, a saber:

- a valorização do património informativo e metodológico existente sobre temas em torno do artesanato e da pequena em empresa⁽³⁾;
- a realização de estudos estatísticos e económicos sobre todas as componentes das pequenas e das microempresas, nomeadamente as empresas liberais, comerciais, de produção, de serviços, as sociedades em nome colectivo e em nome individual, com recurso ao Eurostat e ao Observatório Europeu das PME e em colaboração com as organizações europeias interessadas, particularmente a UEAPME, EuroCommerce, Eurochambres, Ceplis e a Academia de Avignon;
- o relançamento de estudos sobre a empresa com carácter artesanal;
- iniciar um programa de análises científicas e económicas sobre determinados temas com as organizações europeias representativas;
- incluir uma vertente específica em cada estudo comunitário que incida sobre as pequenas empresas ou que as afecte, com particular referência ao impacto do mercado único e dos processos de liberalização em curso (por exemplo, a privatização no sector da energia).

3. Problemas respeitantes à criação das pequenas e micro empresas

Este capítulo trata de alguns problemas fundamentais para o êxito e o crescimento das pequenas e micro empresas europeias. Estes problemas representam verdadeiros desafios para este tipo de empresas e, por isso, exigem da parte da Comissão Europeia reflexão e acção.

3.1. Promover a criação de novas empresas é questão prioritária por várias razões e por diferentes objectivos estruturais, pois permite:

- alargar a produção e reduzir deste modo o desemprego, em especial o dos jovens;

⁽¹⁾ JO C 48 de 21.2.2002.

⁽²⁾ Relatório Vlasto.

⁽³⁾ Basta pensar, por exemplo, na estudo metodológico encomendado pela DG «Empresas» ao Instituto Tagliacarne de Roma para quantificar as empresas artesanais na Europa a partir das informações estatísticas sobre as empresas existentes nos Estados-Membros e que se encontram na posse do Eurostat.

- industrializar as regiões mais atrasadas;
- redinamizar sectores ou regiões em termos de população, métodos de produção e organização e de inovação;
- estender ou diversificar as estruturas económica e produtiva de um país ou região.

3.1.1. Os principais problemas que surgem na criação de uma empresa prendem-se, em grande medida, com as dificuldades (ou obstáculos) com que se têm de debater. Dos factores que condicionam a decisão de criar uma empresa é possível citar os seguintes:

- i. aspectos financeiros e de crédito;
- ii. aspectos fiscais (a tributação não favorece a criação de novas actividades);
- iii. aspectos ligados ao mercado de trabalho (elevado custo de mão de obra, escassez de qualificações adequadas);
- iv. aspectos relacionados com as informações sobre o mercado (escasso conhecimento do mercado em causa);
- v. concorrência desleal (economia subterrânea);
- vi. burocracia lenta e onerosa;
- vii. normalização excessivamente onerosa e, na maior parte dos casos, pouco adaptada às pequenas empresas;
- viii. dificuldade no acesso à profissão;
- ix. medidas que favorecem o emprego não remunerado, por períodos limitados, de colaboradores familiares por motivos de força maior⁽¹⁾.

3.1.2. A estes factores estruturais (ambiente económico da área de localização da empresa) acrescem outros conjunturais (crescimento e condições do mercado, oportunidade do investi-

mento, tecnologia disponível) e alguns relacionados com a pessoa do novo empresário (avaliação do risco, capacidade de aprendizagem, relação entre rendimento do trabalho assalariado e rendimento do trabalho independente, etc.).

3.1.3. As acções de incentivo à criação de empresas — sobretudo pequenas ou micro empresas — deverão ter em conta estes problemas.

3.2. Favorecer o trabalho por conta própria e as pequenas empresas

Algumas realidades europeias apresentam uma característica estrutural que, não obstante diferenças entre os vários países, as diferenciam das dos outros países ocidentais: em 2000, os trabalhadores independentes representavam na UE uma parte significativa da totalidade dos trabalhadores (13,6 %). Esta percentagem varia bastante de país para país: a Grécia com 31,3 %, supera a Itália (23,6 %) e distancia fortemente a Alemanha (9,7 %), a França (10 %) e o Reino Unido (10,9 %). Relativamente próximos da Itália situam-se a Espanha (18 %) e Portugal (20,2 %).

3.2.1. A repartição sectorial dos trabalhadores independentes também varia fortemente de país para país em relação ao emprego total. Enquanto que em muitos Estados-Membros a percentagem de trabalhadores empregados no comércio e nos serviços é muito baixa, ao invés, os números correspondentes à Itália indicam um nível elevado de trabalhadores no comércio (23,6 % contra uma média europeia de 9,4 %) e de artesãos (21,6 % contra 18,6 % na UE dos Quinze).

3.2.2. Todavia, estes números não espelham as profundas mutações, nomeadamente tecnológicas, que o trabalho por conta própria sofreu nos últimos anos, essencialmente em razão da revolução informática. Assistiu-se, de facto, a uma transformação radical dos «modos de vida» e dos «modos de produção». Como hoje em dia se é bombardeado de todo o tipo de informações, as empresas podem adquirir em linha uma parte das matérias primas de que necessitam para os seus próprios produtos e serviços e utilizar a Internet para operar nos mercados, conquistando assim novos clientes.

⁽¹⁾ A este propósito ver art. 45.º da Lei de Finanças de 2003 (Itália).

Quadro 3: Trabalho independente (por profissões) em alguns países europeus — 2000

Profissão	Dina-marca	Ale-manha	Espanha	França	Itália	Países Baixos	Finlân-dia	Reino Unido	UE-15
% de trabalhadores por sector									
Quadros superiores, empresários	43,4	47,4	78,5	40,3	42,5	36,7	42,7	15,5	39,4
Profissões intelectuais	9,7	17,8	12,8	13,3	25,9	11,7	6,5	13,8	15,5
Profissões técnicas intermédias	2,7	7,7	10,4	4,4	23,2	7,2	5,9	15,1	10,5
Empregados	0,0	1,1	2,4	0,0	3,2	1,3	0,0	2,3	1,6
Empregados de comércio e serviços	2,2	5,3	7,6	2,1	36,1	4,3	7,2	2,6	9,8
Agricultores	58,6	40,2	65,7	53,6	64,7	5,5	64,7	53,3	58,3
Artesãos	9,7	9,1	18,9	16,2	29,4	11,4	10,6	23,6	17,5
Técnicos (indústria e maquinaria)	1,7	3,1	15,0	2,4	11,3	5,2	5,7	9,8	7,3
Profissões não qualificadas	0,9	1,3	2,6	0,0	15,1	2,4	1,7	8,2	4,8
Total	8,2	10,1	18,2	10,1	24,2	9,6	12,9	11,3	14,1
% de trabalhadores independentes									
Quadros superiores, empresários	38,7	27,0	33,9	29,7	7,6	42,8	31,6	20,8	23,5
Profissões intelectuais	15,3	22,6	8,1	13,8	11,1	18,7	9,5	19,6	14,1
Profissões técnicas intermédias	6,8	15,6	5,5	7,5	15,8	12,1	7,2	11,7	11,1
Empregados	0,0	1,4	1,3	0,0	1,8	1,5	0,0	3,3	1,5
Empregados de comércio e serviços	4,1	6,0	5,9	2,6	23,6	5,2	6,6	3,5	9,4
Agricultores	18,5	8,3	17,1	22,4	8,6	1,0	28,9	4,7	14,2
Artesãos	13,1	15,7	17,5	21,4	21,6	10,3	10,5	24,2	18,6
Técnicos (indústria e maquinaria)	1,4	2,3	8,8	2,5	4,4	3,1	3,9	6,6	4,5
Profissões não qualificadas e	1,4	1,1	2,0	0,0	0,0	2,0	1,0	5,6	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados elaborados pela Confartigianato — Inst. Tagliacarne sobre os dados Eurostat.

3.2.3. Ao mesmo tempo, surgiram inúmeros empregos novos que exigem elevado nível de profissionalização com uma forte componente individual, aumentou a importância do trabalho atípico e melhorou o seu estatuto de novos agentes económicos. A necessidade destes profissionais é serem reconhecidos a nível socioeconómico e considerados verdadeiros actores na área da produção e dos serviços.

universo do trabalho individual, fazendo a distinção entre assalariados e independentes⁽¹⁾. Os trabalhadores individuais seriam 12 milhões, dos quais 7,4 milhões independentes e 4,9 milhões assalariados, ou seja 50,6 % do número total.

3.2.4. Uma recente sondagem efectuada em Itália a partir de uma amostra de 500 pessoas, procurou quantificar o

⁽¹⁾ Censo, «Os Italianos no trabalho: uma empresa individual» in «I Quaderni di empresa artigiana, n.º 51, Maio de 2002.»

3.2.5. Trata-se de um sector extremamente estruturado e heterogéneo, que inclui diferentes tipos de profissões: nos trabalhadores independentes aparecem incluídos tanto os empresários como diferentes categorias de trabalhadores independentes (profissões não regulamentadas, profissões regulamentadas, trabalhadores autónomos «dependentes», trabalhadores passivos de IVA). Na categoria dos trabalhadores individuais assalariados a heterogeneidade ainda é mais patente: para além dos dirigentes, estão incluídos os colaboradores permanentes (designação que esconde muitas vezes formas de emprego precário ou pelo menos de «espera» sobretudo no sul do país), os trabalhadores interinos, os trabalhadores por conta de terceiros, etc.

3.2.5.1. No interior deste universo, a micro empresa confunde-se cada vez mais com a própria pessoa, que tende a considerar-se «empresário de si próprio», o que o incita a ter uma visão dinâmica da sua própria vida, a pôr-se constantemente em questão e a definir um projecto de vida a médio/longo prazo. No entanto, este papel, aceite só por motivos económicos, provoca tensões no indivíduo, que de bom-grado renunciaria a este tipo de actividade a favor de um trabalho dependente.

3.2.6. Par além da heterogeneidade que caracteriza, como vimos, o sector dos «trabalhadores individuais», o estudo põe em destaque uma série de valores comuns — independência, mobilidade, responsabilidade, competências e relações — que certamente podem tornar-se extensivos a toda a realidade europeia e constituir um ponto de partida para a reflexão.

3.2.7. A independência surge como a principal qualidade do trabalhador individual: 69,5 % dos inquiridos declaram constituir a autonomia a característica principal do seu trabalho e que se trata de uma decisão definitiva, ao passo que 75,3 % consideram esta decisão estável. Além disso, 66 % das pessoas declaram-se fiéis à estrutura em que trabalham⁽¹⁾. Apenas 24,7 % considera a autonomia uma opção precária.

3.2.8. A mobilidade cultural e profissional representa outro importante valor: 76,4 % dos trabalhadores «individuais» pensa, a este respeito, que a oportunidade de alargar as suas competências é mais importante do que manter e actualizar as adquiridas, ao passo que metade dos inquiridos (48,1 %) dão mais valor à possibilidade de mudar de emprego do que à certeza e estabilidade relativas.

3.2.9. A responsabilidade do trabalhador individual manifesta-se pelo menos de duas maneiras diferentes:

- ao renunciar a gozar de imediato de todas as regalias económicas ligadas ao trabalho e na preferência em as investir para beneficiar mais tarde de um regime de segurança na velhice (72,8 %);
- ao apontar que o trabalho, se bem que importante, não deve «abafar» a esfera privada.

3.2.10. A importância atribuída às competências transparece da análise dos comportamentos que os trabalhadores individuais estarão dispostos a adoptar para melhorar as suas condições de trabalho, na medida em que a formação profissional é um elemento de sobrevivência e de desenvolvimento. É necessário revalorizar os instrumentos a pôr à disposição dos pequenos empresários e seus colaboradores, para que estes se possam formar e responder à exigências da sua profissão. Com efeito, 38,2 % dos inquiridos declaram que recomençariam a estudar; 22,1 % afirmaram dispostos a mudar de estatuto (passar de assalariado ou independente, consoante o caso); 19,9% aceitariam mudar de cidade e 18,5 % estariam dispostos a trabalhar mais tempo.

3.2.11. Muito relevante parece ser o relacionamento humano: para 72,1 % dos trabalhadores a possibilidade de trocar ideias com outros é mais importante do que contar com as suas próprias forças para revolver os problemas.

3.2.12. Em resumo, os resultados da sondagem revelam, por um lado, as profundas mutações que afectaram a sociedade italiana e, em certa medida, europeia nas últimas décadas e, por outro, a evolução na forma de abordar o percurso profissional fora do esquema clássico do trabalho por conta de outrem. É provável que a massa crescente de trabalhadores «individuais» venha a ter grande impacto no sistema socioeconómico. Em especial, grande parte destes trabalhadores — que auferem de elevado rendimento e carecem de escassa assistência — orientam-se cada vez mais para serviços privados na área da assistência, segurança social e formação. O que não obsta à necessidade de manter serviços públicos de alta qualidade.

3.2.13. A oferta de postos de trabalho e uma sólida rede de segurança social continuam a ser condições decisivas para a prosperidade e o funcionamento da sociedade europeia.

⁽¹⁾ Os dados reproduzidos provêm de diferentes fontes, entre as quais o Confartigianato e o Inst. Guglielmo Tagliacarne.

3.3. Favorecer a emergência da economia «submersa» (subterrânea)

3.3.1. O tema do trabalho clandestino, tanto tempo descuido, foi objecto nos últimos tempos de vários estudos mais ou menos aprofundados, não só em razão da tomada de consciência da sua incidência no sistema económico (e por conseguinte do seu carácter perverso), mas também porque é notório que se trata de um fenómeno que afecta as economias avançadas de forma persistente e crescente. Veja-se os estudos do Professor Friedrich Schneider da Universidade de Linz, «A economia submersa em 2003, na Alemanha, na Áustria e na Suíça: novos aspectos», que traduzem uma bem sucedida análise dos países da OCDE.

3.3.2. De acordo com um recente relatório da Academia de Avinhão, a economia paralela tem um considerável impacto nas pequenas empresas e nas empresas artesanais da União Europeia ⁽¹⁾.

3.3.3. O assunto mereceu atenção crescente na Europa a nível político legislativo e cultural a tal ponto que a Comissão Europeia solicitou aos Estados-Membros que dediquem particular atenção a este tema nos programas nacionais de acção para o emprego a partir de 1999.

3.3.4. O aspecto que mais preocupa, para além das proporções que o fenómeno assumiu, é o seu carácter estrutural e a consequente constatação de que a economia subterrânea está a emergir perigosamente como uma componente natural da actividade económica.

3.3.4.1. Estes factores põem em evidência a necessidade de uma política que, em vez de punir estas actividades e tratá-las como se fossem ilegais, procure trazê-las para o circuito «oficial».

3.3.5. Outro aspecto preocupante do fenómeno é o seu constante crescimento: a economia subterrânea continua a crescer em toda a Europa, segundo uma dinâmica não necessariamente idêntica à da economia «oficial». Isto deve-se, provavelmente, ao facto de a economia subterrânea ser um fenómeno social, isto é, próprio do comportamento humano: a decisão de ocultar a própria actividade surge, por razões concretas (por exemplo, no caso italiano, o aumento da carga fiscal ou dos trâmites burocráticos), evoluindo, por conseguinte, em função de factores exógenos.

3.3.6. Na base do fenómeno e do seu forte enraizamento estão vários factores. A este propósito, a Comissão Europeia, num documento inteiramente consagrado ao trabalho não declarado (1988) afirmava que: «... O principal atractivo da

economia informal para os empregadores, os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes é de natureza económica. Este tipo de actividades permite aumentar os ganhos, ao mesmo tempo que se foge ao imposto sobre o rendimento e às contribuições sociais. A motivação dos empregadores tem a ver com a redução dos custos.» Concretamente, são três os principais factores que determinam o desenvolvimento de actividades não declaradas na Europa:

- a inobservância, por alguns empresários, das normas fiscais e tributárias, com um comportamento que lesa mais economicamente os empresários honestos;
- a importância da carga fiscal e dos encargos sociais: carga fiscal e contribuições sociais elevadas levam as empresas (e, por conseguinte, os trabalhadores) a não declarar a sua actividade. A redução da pressão fiscal e dos encargos sociais (a diferença entre o custo do trabalho e o rendimento líquido, depois de deduzidos os impostos e contribuições) leva a um aumento do rendimento disponível em relação a um determinado custo do trabalho ou a uma diminuição deste em relação a um dado rendimento disponível;
- o peso da máquina legislativa e administrativa: o excessivo peso dos encargos gerais e dos trâmites administrativos (por exemplo para formalizar uma relação de trabalho, conceder licenças, superar certos obstáculos ao comércio ou simplesmente para um registo enquanto prestador de serviços) podem igualmente dissuadir as partes de declarar um trabalho. O excesso de regulação tem um peso considerável no mercado de trabalho: a introdução de certas normas tais como a redução do tempo de trabalho, a pré-reforma ou o trabalho a tempo parcial favoreceu o desenvolvimento da economia subterrânea;
- eficiência da administração pública: o nível de eficiência do Estrado incide directamente na dimensão do fenómeno. Quanto mais eficaz se revelar a administração maior o risco de o prevaricador ser descoberto e, por conseguinte, de ter de pagar multas. A corrupção no sector público foi objecto de um estudo em razão da sua presença em todos os países, se bem que em proporções diferentes. Alguns estudos realizados nos países particularmente atingidos pela corrupção (Schneider, Enste, 2000), demonstraram que existe uma ligação estreita entre grau de corrupção e dimensão da economia subterrânea;
- a inadequação da legislação laboral: o facto de certas novas formas de trabalho (horários de trabalho atípico, ou contratos temporários, por exemplo) não estarem ainda inteiramente reconhecidas nas legislações em vigor pode igualmente forçar algumas pessoas a exercer uma actividade não declarada, e conduz necessariamente à expansão do fenómeno.

⁽¹⁾ Academia de Avinhão, «Le travail non déclaré: constatations et arguments en faveur d'une nouvelle politique au niveau européen», Bruxelas, 2002.

3.3.7. É inegável que o debate sobre a economia subterrânea se reveste de importância política, económica e social, para além das consequências para a política económica. A existência de uma economia informal significativa tem implicações muito importantes:

- na avaliação das variáveis macro-económicas;
- na realização dos objectivos de política económica;
- na modificação das condições da concorrência ao nível dos custos (despesas administrativas, encargos fiscais e sociais, custo do trabalho).

3.3.8. Neste caso subestima-se a taxa de desemprego, pelo menos na medida em que certas pessoas são consideradas activas mas, porque não declaram a sua actividade, não constam do número de trabalhadores. A importância deste fenómeno depende, obviamente, da amplitude da economia subterrânea. Dado que a política económica dos diferentes países se baseia essencialmente no tipo de indicadores macro-económicos, as linhas de acção podem ser concebidas de forma distinta, com consequências mais nefastas do que úteis.

3.3.9. O trabalho não declarado reduz o financiamento e a prestação de serviços públicos e das prestações sociais. A diminuição das receitas traduz-se, com efeito, numa descida do nível dos serviços que os Estados-Membros podem fornecer, criando assim um círculo vicioso: por um lado, a quebra das receitas fiscais decorrente da expansão da economia subterrânea contribui para reforçar o défice das finanças públicas e, por outro, o Estado, para poder continuar a assegurar os serviços, aumenta os impostos, provocando com isto o recrudescimento do trabalho não declarado⁽¹⁾.

3.4. Melhorar o acesso ao crédito das pequenas empresas

3.4.1. O acesso ao crédito é uma condição necessária e indispensável para o crescimento de uma empresa e quase um *prius* para o desenvolvimento das pequenas empresas, cujo acesso ao crédito é muitas vezes dificultado pela sobrestimação do risco. A taxa elevada de rotação das empresas que se criam e desaparecem do mercado não deve conduzir a generalizações na avaliação deste fenómeno; deve, pelo contrário, levar ao entendimento de que é necessário fazer uma análise mais aprofundada das qualidades empresariais e das perspectivas de mercado específicas de cada empresa.

3.4.2. Assim sendo, a disponibilidade de meios financeiros suficientes no programa de desenvolvimento previsto pela empresa⁽²⁾ e um eficiente serviço de mediação financeiro constituem uma condição prévia para o crescimento da pequena empresa.

3.4.3. Nesta perspectiva, é indispensável que os processos de fusão/incorporação de bancos europeus, que transformam radicalmente o panorama creditório comunitário, sejam acompanhados de estruturas específicas de apoio às pequenas empresas. Cabe salientar, a este propósito a importância da existência de bancos regionais que, ainda que vinculados a um grande grupo, possam estabelecer relações fiduciárias com a clientela.

3.4.4. Com efeito, apenas o contacto directo com a empresa e o conhecimento dos problemas específicos das empresas da região em matéria de crédito permitem multiplicar os efeitos positivos da alavanca financeira, de modo a evitar a inflexibilidade da estrutura das fontes de financiamento e o consequente aumento do grau de risco, devido sobretudo à evolução do Acordo de Basileia II.

3.4.5. A fim de atingir tal objectivo, a empresa terá de encontrar um ponto de equilíbrio financeiro e a combinação adequada dos instrumentos à sua disposição.

3.4.6. Neste contexto, o autofinanciamento desempenha um papel primordial. Ele é possível nas empresas em que há excedente de receitas e, em particular, de *cash flow*, ou graças às decisões em matéria de distribuição dos dividendos, de política financeira e de regime fiscal.

3.4.7. No entanto, as pequenas empresas nem sempre estão em condições de autofinanciar o plano de investimento. Neste caso, que está longe de ser uma excepção, haverá que rever os planos de desenvolvimento da empresa ou formular um plano que identifique recursos financeiros suplementares ou alternativos.

3.4.8. Nesta fase, os passos a dar para apoiar a empresa são substancialmente dois — facilitar a escolha do tipo de capitais necessários para realizar o plano de investimento, mediante uma acção de informação/consultoria, ou identificar os instrumentos e canais financeiros a utilizar.

3.4.9. Quanto ao primeiro passo, perfilam-se duas opções — encontrar os recursos junto do mercado de capitais de risco ou no mercado de crédito, com diversos prazos. Quanto ao segundo passo, será necessário identificar o instrumento mais adequado e seleccionar os canais mais convenientes.

(1) Sobre a economia subterrânea ver Comissão UE (2001), «Trabalho não declarado na Europa: Para uma abordagem integrada de combate ao trabalho não declarado», Regioplan (N.T.: tradução não oficial).

(2) As necessidades financeiras são ditadas por certos acontecimentos, como sejam o aumento da actividade (financiamento do capital circulante ou dos investimentos fixos) ou a redução do passivo.

3.4.10. O tipo de instrumento seleccionado deverá ser adequado às características do investimento programado: por exemplo, um investimento a curto prazo deverá ser financiado por fontes financeiras a curto prazo e, logo, por capitais alheios a curto prazo⁽¹⁾; um investimento fixo deverá ser financiado por capitais alheios a médio e longo prazo⁽²⁾ ou capitais de risco (por exemplo, capitais especulativos), instrumento este amiúde encarado com desconfiança pelas pequenas empresas.

3.4.11. As prioridades identificadas para colmatar o fosso existente entre o mundo do crédito e o da pequena empresa podem ser resumidas em cinco pontos:

- Elevar o nível qualitativo dos serviços prestados pelo sistema de crédito: neste contexto, importa assinalar que, num panorama empresarial em contínua evolução, o sistema bancário deve necessariamente orientar a oferta de serviços financeiros e consultivos em função das especificidades e das características da clientela, adoptando uma política de satisfação do consumidor.
- Reforçar a participação, no plano dos serviços de consultoria, das instituições de crédito na vida da empresa: com efeito, o que se pede aos bancos é uma participação acrescida na vida da empresa, em termos não só financeiros mas também consultivos, de modo a favorecer o processo de crescimento e uma maior transparência e rigor orçamental. São sobretudo as pequenas empresas que necessitam desta ajuda, tanto para uma eventual transformação em sociedades de capitais, como para a preparação para a utilização de capitais especulativos e, no caso das empresas mais estruturadas, para a integração em segmentos específicos da bolsa (em Itália, o segmento dedicado às PME chama-se STAR).
- Facilitar o acesso ao crédito por parte das microempresas reduzindo o vínculo das garantias patrimoniais exigidas para a concessão de empréstimos: neste caso, o sistema de crédito deveria rever as condições de garantia, que parecem excessivas em relação ao risco real de insolvabilidade dos clientes, e seleccionar mais judiciosamente os instrumentos financeiros para satisfazer as necessidades em matéria de financiamento. Entre estes, refira-se como «melhor prática», em Itália, o modelo dos «consorzi fidi» (consórcios de garantia), que mediante garantias, concederam em 2001 financiamentos a empresas artesanais na ordem dos 5 mil milhões de EUR e poderiam constituir um modelo de cooperação intracomunitária para aperfeiçoar os sistemas menos avançados, em particular os dos países candidatos à adesão e, em França, o

Prêt à la Création d'Entreprise (PCE) (fundo de empréstimo para constituição de empresas), criado no Outono de 2001, embora pouco conhecido e pouco utilizado. Apesar de subordinado à obtenção de um crédito bancário, este tipo de mecanismo deve ser encorajado e desenvolvido.

- Alinhar mais o custo do capital com as normas aplicadas às grandes empresas europeias.
- Favorecer a engenharia financeira entre auxílios estatais (empresas) e sistema bancário para aumento do emprego.

3.5. Reduzir os custos burocráticos

3.5.1. Políticos e empresários dão há vários anos cada vez mais atenção aos efeitos da regulamentação e dos custos inerentes às formalidades administrativas.

3.5.2. Muitos Estados-Membros propuseram políticas para reduzir tais custos que, em alguns casos, atingem valores vultuosos, sobretudo para as pequenas empresas. A simplificação das formalidades administrativas e a redução dos custos inerentes são dois pontos essenciais de uma estratégia para favorecer a criação de novas empresas e sobretudo para facilitar o desenvolvimento do tecido produtivo existente.

3.5.3. Entre os aspectos mais significativos de uma eficaz acção de «saneamento» administrativo que vise simplificar e reduzir as formalidades administrativas a satisfazer na criação e na gestão das pequenas e microempresas cabe assinalar:

- a supressão dos documentos inúteis e redundantes;
- a simplificação das formalidades administrativas mediante autocertificação, conferência de serviços (N.T.: Mecanismo, criado em Itália pela Lei 241/90 e alterado pela Lei 340/2000, a fim de facilitar o processo de concertação para a adopção de uma decisão que implique mais do que um órgão da administração (ver <http://www1.oecd.org/puma/focus/compend/it-fr.htm>)), assinatura electrónica;
- o melhoramento da relação com a administração pública, graças a acções de transparência administrativa, de identificação do pessoal responsável, de formação profissional, etc.

3.5.4. Um dos problemas que se põem actualmente às administrações públicas é o controlo permanente dos custos administrativos que as empresas devem suportar. Alguns países, nomeadamente Países Baixos, Dinamarca, Reino Unido e Itália, registam grandes progressos neste sentido. Por exemplo, a Itália criou um controlo bienal. Contrariamente à primeira sondagem realizada em 1996, o ISTAT e a Unioncamere organizaram o inquérito, que incide sobre 14 000 empresas italianas, de modo a que os dados pudessem ser comparados com os de outros países europeus.

⁽¹⁾ Entre os principais produtos bancários susceptíveis de satisfazer estas exigências contam-se: as operações bancárias (abertura de crédito, desconto de letras, endosso de letras, crédito provisório, financiamento perene, etc.), as operações parabancárias, tais como o *factoring*, e as emissões, tais como papéis comerciais e letras de câmbio.

⁽²⁾ Nesse contexto, contam-se as operações bancárias (por exemplo, os empréstimos), as operações parabancárias (*leasing*) e as emissões (as obrigações).

3.5.5. Além disso, é útil retomar, nesse contexto, as considerações tecidas e as experiências positivas realizadas pelas organizações sectoriais (ver as experiências de balcão único para as empresas) e já assinaladas no Primeiro Relatório Anual de Implementação da Carta Europeia das Pequenas Empresas. Convém aditar ainda que as mesmas organizações podem assistir a administração pública em regime de convenção, como já ocorre, por exemplo em Itália, com os Centri di Assistenza Fiscale ed i Patronati.

3.6. *Melhorar a qualidade e o acesso ao próprio serviço*

3.6.1. A existência de serviços de apoio ⁽¹⁾ qualitativamente válidos, sobretudo para as pequenas e microempresas, reveste importância estratégica para o desenvolvimento de certas funções empresariais que, de outro modo, não poderiam ser exercidas na unidade de produção, condicionando, pois, a actividade e a capacidade de inovação. Basta pensar em certos aspectos que vão desde a concepção do produto, à sua promoção e comercialização, passando por serviços de consultoria em matéria de finanças e de estudos de mercado, etc., ou seja, todas as funções que saem da esfera estritamente produtiva que, na pequena empresa, é geralmente da competência directa do pequeno empresário ou do artesão.

3.6.2. Os principais problemas no âmbito da prestação de serviços às empresas, entendidos como apoio às actividades das pequenas empresas para além da produção e como instrumento de descentralização de verdadeiras funções empresariais podem resumir-se como segue:

1. oferta de serviços que correspondam às necessidades das pequenas e microempresas;
2. estabelecimento de um sistema coerente de serviços destinados às pequenas e microempresas;
3. prestação de serviços de qualidade;
4. formação dos quadros superiores da empresa e dos trabalhadores dependentes;
5. identificação dos instrumentos para a avaliação dos serviços prestados.

3.7. *Incentivar a participação das mulheres na empresa*

3.7.1. O papel das mulheres na sociedade europeia contemporânea quer no plano das relações sociais quer no económico evolui continuamente. A presença das mulheres no mercado de trabalho passa por um crescimento constante, nomeadamente por força das mutações culturais, tecnológicas e legislativas que caracterizaram, nos últimos decénios, o sistema socioeconómico na Europa. Neste contexto em plena evolução, merece particular atenção o papel da mulher na constituição e na gestão da empresa, sobretudo nas pequenas empresas.

3.7.2. Seria, pois, útil prever acções que promovem o desenvolvimento do espírito empresarial feminino, mediante diversos eixos de intervenção:

- aprofundamento do conhecimento do papel das mulheres na economia (graças à elaboração de estatísticas fiáveis);
- a criação de estruturas sociais que permitem conciliar o trabalho com a vida familiar;
- aplicação e reforço de políticas e programas no domínio legislativo, financeiro e social;
- formação, que deveria incidir não só nas competências referentes à gestão das empresas mas também na valorização dos colaboradores e no estímulo da confiança na capacidade de dirigir uma empresa;

as mulheres desempenham muitas vezes um papel importante nas empresas familiares. Esse trabalho deve ser reconhecido oficialmente através de subsídios, direitos assistenciais e pensionísticos.

3.8. *Sucessão e aquisição da empresa pelos trabalhadores*

3.8.1. O Comité subscreve toda a iniciativa que vise facilitar a transmissão de uma empresa na sequência de sucessão ou aquisição da empresa pelos trabalhadores.

3.9. *Empresas sociais*

3.9.1. As empresas sociais que visam a integração são entidades económicas autónomas cujo objectivo principal é a integração social e profissional de pessoas com deficiências ou marginalizadas socialmente. São frequentemente pequenas ou microempresas cuja acção permite um reforço mútuo entre o crescimento económico e a coesão social. Convém apoiar toda a iniciativa que permita o reconhecimento a nível europeu do papel específico que desempenham neste domínio.

4. **Implementação da Carta Europeia das Pequenas Empresas**

4.1. A Comissão remeteu ao Parlamento e ao Conselho em Janeiro de 2003 o terceiro relatório anual sobre a implementação da Carta. O Comité regista com satisfação que a Comissão deu resposta às solicitações respeitantes à importância e à apresentação do relatório.

(1) «Serviços de apoio a microempresas, pequenas empresas e empresas individuais», Comissão Europeia, DG Empresa, Österreichisches Institut für Gewerbe- und Handelsforschung, Viena, 2002. (ver <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/documents/report-portugal-pt.pdf>).

4.1.1. O Comité acentua vários pontos positivos, nomeadamente:

- adopção da Carta Europeia pelos países candidatos à adesão em Maribor; o Comité foi ainda informado que a região da Sardenha tinha adoptado a Carta e que iniciativas idênticas eram conduzidas por outras regiões, mormente nos países candidatos à adesão;
- apresentação de exemplos de acções conduzidas nos Estados-Membros para realizar as dez recomendações da Carta. No entanto, estas boas práticas não são, no estado actual, de grande utilidade: o CESE recomenda à Comissão que redija um guia de boas práticas, indicando e explicando detalhadamente estas acções, com vista a inspirar os Estados-Membros e as associações de empresas;
- demonstração constantemente expressa pela Comissão da importância do princípio «pensar primeiro nos pequenos».

4.1.2. O Comité observa não só várias lacunas mas também que a Carta conserva o carácter de declaração política sem verdadeiro acompanhamento operacional a nível comunitário. O parecer do Comité de Novembro de 2001 mantém-se pertinente e as suas críticas, observações e propostas conservam acuidade. O CESE chama a atenção das instituições comunitárias para quatro lacunas essenciais:

- as acções comunitárias apresentadas no relatório referem-se sempre às PME em geral, sem examinar as repercussões concretas nas pequenas empresas;
- o relatório não faz recomendações aos Estados-Membros, quando a Carta se inscreve na estratégia de Lisboa e é sabido que uma política nacional e europeia eficaz em favor das pequenas empresas é uma das condições essenciais do seu êxito;
- o impacto das grandes políticas comunitárias, em particular a Convenção e a coesão económica e social, nas pequenas empresas continua a não ser tratado;
- a consulta das organizações representativas das pequenas empresas mantém-se limitada. O Comité lamenta a fraquíssima associação das pequenas empresas aos trabalhos comunitários por intermédio das suas organizações representativas; considera que as modalidades actualmente privilegiadas de consulta pelo Grupo da Política Empresarial e a consulta em linha têm uma eficácia restrita: apenas as organizações europeias e nacionais representativas conhecem as verdadeiras necessidades das empresas e podem aconselhar eficazmente os serviços da Comissão Europeia.

4.1.3. No atinente à implementação da Carta, o CESE convida a Comissão a não subestimar o seu papel. Cabe-lhe, nomeadamente, à semelhança do sexto programa de investigação e desenvolvimento, esforçar-se por incluir as prioridades da Carta e as pequenas empresas em todos os programas e acções comunitárias; cabe-lhe ainda apreciar o impacto das decisões e medidas legislativas nas pequenas empresas e não apenas nas PME em geral. Trata-se de medidas essenciais a cuja aplicação o Comité estará extremamente atento.

4.1.4. A posição da Comissão quanto ao plano plurianual de acção para as pequenas empresas é decepcionante e revela desconhecimento das necessidades das pequenas empresas. Por um lado, é sabido que o actual programa plurianual para as empresas só responde parcial e insuficientemente às necessidades das pequenas empresas; não basta indicar nas programações anuais que esta ou aquela acção se inscreve numa das orientações da Carta para que se dirija realmente às pequenas empresas. Por outro lado, este plano plurianual, acerca do qual o Parlamento solicitou à Comissão que lhe apresentasse um projecto, visa reunir e coordenar todas as acções comunitárias destinadas às pequenas empresas para facilitar a sua participação e não criar um novo programa.

O CESE reitera o seu pedido à Comissão e convida-a expressamente a dar resposta à solicitação do Parlamento.

4.1.5. Neste contexto, o Comité solicita que o seguimento dado ao Livro Verde sobre o Espírito Empresarial, nomeadamente o plano de acção solicitado pelo Conselho «Competitividade» e pelo Conselho Europeu da Primavera, abranja as pequenas empresas e responda claramente às recomendações da Carta. Convida, de resto, a Comissão a velar por que o futuro programa plurianual para as empresas, cujas negociações começarão em breve, inclua as recomendações da Carta e as reivindicações das organizações representativas das pequenas empresas.

4.2. Reconhecimento jurídico e político da Carta

4.2.1. O Comité e o Parlamento solicitaram à Comissão que submetesse ao Conselho medidas destinadas a dar valor jurídico à Carta. Os argumentos em favor desta solicitação foram amiúde expressos. O CESE manifesta grande insatisfação e lassitude quanto ao que entende serem lamentações injustificadas da Comissão. Regozija-se das decisões do Conselho «Competitividade» de 3 de Março de 2003 e do Conselho Europeu da Primavera do mesmo mês destinadas a intensificar a acção dos Estados-Membros para a implementação da Carta. Inscrevendo-se o próprio conceito da Carta no processo de Lisboa, de que é um dos pilares e cuja concretização eficaz a todos os níveis é uma condição essencial para o seu sucesso, o Comité solicita:

- à Convenção que inscreva expressamente no capítulo do tratado constitucional consagrado à indústria a aplicação das recomendações da Carta Europeia das Pequenas Empresas;
- ao Conselho que complete as decisões do Conselho «Competitividade» de 3 de Março com uma decisão articulada em três pontos, solicitando à Comissão que:
 - faça referência à Carta e mencione as pequenas e microempresas em todos os programas comunitários, e adopte medidas específicas em seu favor nesses programas,
 - proceda, antes da adopção de qualquer decisão comunitária, a uma análise de impacto especificamente nas pequenas e microempresas,
 - associe as organizações europeias representativas das pequenas empresas às decisões comunitárias relevantes.

4.3. Situação da execução das propostas do CESE e do Parlamento

4.3.1. O CESE, nos seus pareceres ⁽¹⁾, e o Parlamento ⁽²⁾ estabeleceram listas de acções a lançar a nível comunitário no âmbito das 10 orientações da Carta. Além disso, os representantes das organizações de pequenas empresas emitiram propostas muito concretas nos seminários organizados pela Comissão e, em Julho de 2002, foi apresentada uma lista de 55 acções pela UEAPME a instâncias de duas organizações francesas do sector artesanal. O Comité lamenta que o relatório sobre a implementação da Carta não lhe faça referência. Considera com satisfação que, segundo informações prestadas pelas organizações de empresas, foram lançadas com êxito várias das acções solicitadas, particularmente em matéria de normalização, de serviços de apoio e de acompanhamento de empresas, de acesso ao financiamento com garantia das PME, de ambiente, etc.

4.3.1.1. O Comité exorta as direcções-gerais interessadas da Comissão a redobram de esforços e a aproximarem-se das organizações representativas das pequenas empresas para melhorar a realização das acções solicitadas.

4.3.2. No âmbito do orçamento da UE para 2003, o Parlamento Europeu adoptou em 19 de Dezembro de 2002, por iniciativa dos deputados da Comissão dos Orçamentos, cinco alterações solicitando que a prioridade de várias rubricas orçamentais fosse atribuída em 2003 à implementação da Carta e a acções especificamente destinadas às pequenas e microempresas e às empresas artesanais.

4.3.2.1. O CESE felicita o Parlamento por esta decisão, cujo alcance político reveste grande importância. As organizações francesas do sector artesanal e a UEAPME transmitiram à Comissão projectos de acções práticas destinadas à sua aplicação. Estas acções são apresentadas em anexo às 10 recomendações da Carta com a respectiva referência. O Comité aprova os projectos que respondem directamente às linhas de acção por ele traçadas no parecer de Novembro de 2001 sobre a implementação da Carta e fá-los seus. Solicita à Comissão que os incorpore no programa de trabalho de 2003 e convida o Parlamento a usar de todos os meios à sua disposição para assegurar a sua execução.

4.3.3. Quanto às prioridades de acção para 2004, o Comité exorta o Parlamento a reforçar no anteprojecto de orçamento para 2004 as medidas destinadas à realização das prioridades da Carta. Renova o convite à Comissão para que, nesse contexto, intensifique a concertação com as organizações de empresas.

5. Reorientar os programas e as políticas europeias para as exigências das pequenas e microempresas, em conformidade com o disposto na Carta Europeia das Pequenas Empresas

5.1. Os problemas acima suscitados poderiam encontrar, em parte, solução nos programas comunitários que deverão necessariamente contemplá-los, se não existirem já, e reforçar a sua importância, caso existam, através da criação de programas de «nova geração» dedicados às pequenas empresas e empresas artesanais que assentem no efeito multiplicador das associações de empresas. Nesse sentido, seguem-se algumas linhas de intervenção em torno das quais haverá que concentrar as iniciativas/programas comunitários. Tais linhas de intervenção poderiam contribuir, a vários títulos, para a melhoria da conjuntura económica, na qual operam tanto as pequenas empresas novas como as pequenas empresas existentes e, sobretudo, com base no princípio da subsidiariedade, devem servir à União Europeia para gerir e financiar projectos, mediante acções partilhadas e susceptíveis de desencadear processos de melhoria de sectores inteiros.

5.2. Neste contexto, as linhas de intervenção serão organizadas no texto segundo as linhas de acção da Carta, à qual já se fez referência várias vezes.

⁽¹⁾ JO C 158 de 26.5.1997 e JO C 48 de 21.2.2002.

⁽²⁾ Nomeadamente o relatório de D. Vlasto.

5.3. *Pontos 1 e 4 da Carta — Educação e formação para o desenvolvimento do espírito empresarial — Disponibilização de competências*

5.3.1. Difundir e reforçar programas de educação e formação na pequena empresa por intermédio das organizações representativas do sector artesanal e das PME, graças aos programas *Erasmus* (para os aprendizes), *Leonardo* (experiências empresariais) e *Socrates* (currículos formativos para a difusão da cultura empresarial na escola). Favorecer a criação de cátedras universitárias de pedagogia e de economia, orientadas para os valores do «fazer» e do desenvolvimento de iniciativas autónomas.

5.3.2. Além disso, preparar e formar a administração pública para compreender o valor que constitui a criação de empresas, paralelamente aos institutos de apoio às pequenas e microempresas.

5.4. *Pontos 2 e 5 da Carta — Um arranque mais barato e mais rápido — Melhoria do acesso em linha*

5.4.1. Favorecer os instrumentos de governação para facilitar, desde o berço, o desenvolvimento das pequenas empresas, incluindo registo *on line* e introdução de um balcão único ligado a uma rede a nível europeu. Para tanto, é necessário favorecer o intercâmbio de experiências e de competências profissionais entre funcionários públicos e pequenos empresários (nomeadamente por intermédio dos seus representantes). Nesse contexto, propõe-se à DG Empresa que coordene um estudo realizado pelos organismos competentes dos Estados-Membros da UE para chegar a soluções e instrumentos comuns.

5.5. *Pontos 3 e 7 da Carta — Melhor legislação e regulamentação — Fiscalidade e questões financeiras*

5.5.1. Insistir na reforma do direito de falência na Europa e intervir junto dos Estados-Membros que ainda não transpuseram a directiva sobre a irrevogabilidade dos pagamentos ⁽¹⁾, a qual gera custos vultuosos para as pequenas e microempresas. Além disso, acelerar o processo jurídico de cálculo do imposto de sucessão para as empresas, na medida em que muitas empresas cessam actualmente a actividade no momento da morte ou da reforma do proprietário.

5.5.2. Simplificar, pois, todas as formalidades administrativas e fiscais, por exemplo, elaborando um formulário único e um procedimento único para a criação de pequenas e microempresas, abaixo de um certo limite de facturação/volume de negócios (a indicar).

5.5.3. Para as microempresas do sector secundário e terciário, criadas recentemente, prever modalidades extremamente simplificadas de autorizações e, do ponto de vista fiscal, pensar em fórmulas forfetárias e presuntivas, na fase de constituição e arranque da actividade.

5.5.4. Neste contexto, resulta necessário rever a base tributária indirecta, à luz, nomeadamente, do desenvolvimento da sociedade da informação, por exemplo os pagamentos electrónicos.

5.5.5. Quando se fala em capital de risco, na acepção tradicional do termo, as microempresas (19 milhões na Europa) e as pequenas empresas (1,1 milhão na Europa), 90% das quais são sociedades unipessoais ou sociedades de pessoas, correspondem apenas a 5-6% deste universo. Assim sendo, é necessário prever formas de capital de risco para as sociedades de pessoas, na falta do que a sua aplicação continuaria marginal, obstando ao crescimento das pequenas e microempresas em termos de cultura financeira.

5.6. *Ponto 6 da Carta — Beneficiar mais do mercado único*

5.6.1. Volvidos 10 anos sobre a realização do mercado interno, os resultados ficam aquém das expectativas e falta uma informação estruturada e analítica dos dados relativos aos eventuais benefícios para as PME e o sector artesanal da sua instituição. Esses resultados são particularmente débeis nos serviços, no reconhecimento dos diplomas e das qualificações, nos pagamentos transfronteiriços, nos mercados das finanças e dos seguros e nos produtos provenientes de países terceiros que perturbam o bom funcionamento do mercado e alimentam formas de empresas ilegais. Tudo isto prejudica gravemente a actividade económica e produtiva das pequenas e microempresas.

5.6.2. Um outro aspecto é o desenvolvimento da conciliação transfronteiriça entre empresas que operam em países diferentes. É necessário ajudar, concretamente, as chamadas «novas periferias da Europa alargada» com programas específicos e vínculos mais estreitos com as PME das zonas insulares e transfronteiriças. É ainda necessário lançar acções vocacionadas para a criação de redes de empresas entre PME e municípios para favorecer a concorrência no mercado mundial.

5.6.3. O estatuto da sociedade cooperativa europeia é um instrumento particularmente adequado à criação de tais redes. Permitirá às PME criar agrupamentos transfronteiriços a nível europeu para desenvolver as respectivas actividades. Importa, pois, assegurar que os Estados-Membros tomem rapidamente as medidas necessárias para a aplicação do estatuto.

5.6.4. Por outro lado, como indica o seu parecer de iniciativa ⁽²⁾, o Comité tenciona convidar a Comissão a apresentar uma proposta sobre a sociedade europeia pelas PME. Convirá ainda favorecer e acelerar os processos em curso, como sejam a aprovação de balanços e de um sistema de contabilidade simplificados e a revisão e racionalização dos procedimentos previstos pelas regras «de minimis».

⁽¹⁾ Directiva 98/26/CE, JO L 166 de 11.6.1998, parecer CESE JO C 56 de 21.2.1997.

⁽²⁾ «O acesso das PME a um estatuto de direito europeu», JO C 125 de 27.5.2002.

5.6.5. Fomentar as iniciativas com aumentos de fundos destinados às pequenas empresas situadas nas «novas periferias» e nas zonas desfavorecidas.

5.7. *Pontos 8 e 9 da Carta — Reforço da capacidade tecnológica das pequenas empresas — Modelos de comércio electrónico bem sucedidos e apoio de primeira classe às pequenas empresas*

5.7.1. Deslocar o mais possível a normalização para um código de conduta voluntário europeu, a fim de limitar os «obstáculos à entrada» com que as pequenas empresas deparam e de reduzir os custos, actualmente calculados em função das grandes empresas:

- a) reforçar a certificação pelos organismos competentes (CEN, Cenelec e ETSI) e pelas associações voluntárias das organizações sectoriais (por exemplo, Normapme);
- b) fomentar a participação das pequenas e microempresas por intermédio das organizações sectoriais.

5.7.2. Ajudar as pequenas empresas a inovar, dando particular atenção aos sectores mais «sensíveis» à concorrência dos países recentemente industrializados, como o têxtil, nomeadamente graças a instrumentos, tais como a rastreabilidade dos produtos, a criação de uma «DOC industrial» e uma maior clareza e simplificação para tornar a pequena empresa acessível ao sexto programa-quadro de investigação e desenvolvimento. Favorecer o conhecimento e o acesso das pequenas empresas aos programas ambientais EMAS, ISO, LIFE, etc.

5.7.3. Desenvolver e alargar o acesso das pequenas empresas situadas nas zonas mais desfavorecidas (periféricas, rurais, transfronteiriças, etc.) aos serviços disponibilizados pelas novas tecnologias da informação, graças à adopção de programas de apoio específicos que favoreçam formas de colaboração entre os sectores público e privado.

5.8. *Ponto 10 da Carta — Representação mais forte e eficaz dos interesses das pequenas empresas a nível da União e a nível nacional*

5.8.1. O crescimento e o reforço das pequenas e microempresas passam por uma melhor participação no diálogo social entre as organizações que representam as empresas e os trabalhadores. A extensão da área de intervenção abrangida pelo diálogo social a nível europeu (económico, social e laboral) implica que as organizações representativas das pequenas e microempresas que são parceiros sociais participem plenamente em todas as actividades de concertação tripartida com os poderes públicos comunitários. É ainda necessário que sejam reconhecidas como parceiros, participando directamente na actividade de diálogo social bipartido a nível europeu e nacional, tendo em conta os efeitos positivos que tal abordagem produz nas dinâmicas macroeconómicas.

5.8.2. Um outro elemento importante é a presença da voz da pequena empresa nos organismos nacionais e europeus que são chamados a aconselhar e/ou a elaborar as políticas de desenvolvimento das empresas. O objectivo que consiste em «pensar primeiro nos pequenos» pode ser realizado através da exploração das experiências dos destinatários finais das intervenções, ou seja, todos quantos exercem actividades, independentemente das suas funções, nas pequenas e microempresas.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes foram rejeitadas pela Assembleia, mas recolheram pelo menos um quarto dos votos expressos:

Ponto 3.3.6, terceiro travessão

Aditar no final:

«o peso da máquina legislativa e administrativa: o excessivo peso dos encargos gerais e dos trâmites administrativos (por exemplo, para formalizar uma relação de trabalho, conceder licenças, superar certos obstáculos ao comércio ou simplesmente para um registo enquanto prestador de serviços) podem igualmente dissuadir as partes de declarar um trabalho. O excesso de regulação tem um peso considerável no mercado de trabalho: a introdução de certas normas tais como a redução do tempo de trabalho, a pré-reforma ou o trabalho a tempo parcial favoreceu o desenvolvimento da economia subterrânea, na medida em que alguns empresários cumprem e outros não.».

Resultado da votação

Votos a favor: 39, votos contra: 52, abstenções 11.

Ponto 3.3.6, terceiro travessão

Elidir última frase.

Justificação

Não há um «excesso de regulação». Essa afirmação exige que se justifique qual a regulamentação desnecessária. A redução do tempo de trabalho e o trabalho a tempo parcial tanto podem ser um desejo dos trabalhadores como uma ideia dos empregadores. Exemplo disso são as 35 horas de trabalho em França. Se isso, em alguns casos, resulta em trabalho ilegal, há que resolver essa situação de outra forma que não alterar, por exemplo, as normas de trabalho a tempo parcial.

Resultado da votação

Votos a favor: 45, votos contra: 54, abstenções: 7.

Ponto 3.3.6, quinto travessão

Aditar no final:

«... a inadequação da legislação laboral: o facto de certas novas formas de trabalho (horários de trabalho atípico, trabalho a tempo parcial ou contratos temporários, por exemplo) não estarem ainda inteiramente reconhecidas nas legislações em vigor pode igualmente forçar algumas pessoas a exercer uma actividade não declarada, e conduz necessariamente à expansão do fenómeno, com o consequente prejuízo actual dos direitos (laborais) e a hipoteca de futuras prestações (pensão), ao mesmo tempo que aumenta o benefício empresarial e a concorrência desleal.».

Resultado da votação

Votos a favor: 45, votos contra: 55, abstenções: 13.

O texto que se segue do parecer da secção foi substituído por uma alteração, mas recolheu pelo menos um quarto dos votos expressos.

Ponto 3.3.6, quinto travessão

«a inadequação da legislação laboral: o facto de certas novas formas de trabalho (horários de trabalho atípico, trabalho a tempo parcial ou contratos temporários, por exemplo) não estarem ainda inteiramente reconhecidas nas legislações em vigor pode igualmente forçar algumas pessoas a exercer uma actividade não declarada, e conduz necessariamente à expansão do fenómeno;»

Resultado da votação

Votos a favor: 45, votos contra: 51, abstenções: 15.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) no que se refere a medidas adicionais relativas às prestações de serviços de viagens»

(COM(2003) 78 final/2 — 2003/0057 (COD))

(2003/C 220/13)

Em 12 de Março de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Dada a urgência dos trabalhos, na sua 400.ª reunião plenária realizada em 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité designou R. Barbadillo López relator-geral, e aprovou o presente parecer por 65 votos a favor e 1 abstenção.

1. Introdução

1.1. Em 8 de Fevereiro de 2002, a Comissão publicou uma proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que se refere ao regime especial das agências de viagens ⁽¹⁾.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu adoptou um parecer sobre a referida proposta na reunião plenária de 17 e 18 de Julho de 2002 ⁽²⁾.

1.3. Em 24 de Setembro de 2002, o Parlamento Europeu adoptou um relatório ⁽³⁾ sobre a presente proposta de directiva do Conselho e propôs duas alterações. A Comissão aceitou uma destas alterações sobre a introdução do princípio do «balcão único» para os prestadores de serviços de viagens não estabelecidos que realizam operações com clientes estabelecidos na Comunidade, comprometendo-se a alterar a proposta de directiva inicial e a apresentar em seguida uma proposta de directiva alterada.

1.4. O princípio do «balcão único» para os prestadores de serviços de viagens não estabelecidos que realizam operações com clientes estabelecidos na Comunidade baseia-se no princípio introduzido na Directiva 2002/38/CE do Conselho, de 7 de Maio de 2002, que altera, a título temporário, a Directiva 77/388/CEE relativa ao regime do Imposto sobre o Valor Acrescentado aplicável aos serviços de radiodifusão e de televisão ⁽⁴⁾ e a alguns serviços prestados por via electrónica e

pelo Regulamento (CE) n.º 792/2002 do Conselho, de 7 de Maio de 2002, que altera, a título temporário, o Regulamento (CEE) n.º 218/92 relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) no que se refere a medidas adicionais relativas ao comércio electrónico ⁽⁵⁾.

1.5. O Comité Económico e Social Europeu adoptou o parecer ⁽⁶⁾ sobre a Directiva 2002/38/CE e sobre o Regulamento (CE) n.º 792/2002, na reunião plenária de 29 e 30 de Novembro de 2000.

1.6. As novidades introduzidas na proposta alterada de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito ao regime especial das agências de viagens ⁽⁷⁾ impõem a alteração do Regulamento (CEE) n.º 218/92 relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) ⁽⁸⁾, para regulamentar o procedimento de intercâmbio de informações entre o Estado-Membro de identificação do operador não comunitário e os outros Estados-Membros.

1.7. Por conseguinte, a Comissão propôs um novo regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 218/92 relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) no que se refere a medidas adicionais relativas às prestações de serviços de viagens ⁽⁹⁾, tendo consultado para parecer o Comité Económico e Social Europeu.

⁽¹⁾ COM(2002) 64 final.

⁽²⁾ JO C 241 de 7.10.2002, p. 83.

⁽³⁾ Relatório sobre a proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que se refere ao regime especial das agências de viagens (COM(2002) 64 final — C5 — 0112/2002 — 2002/0041 (CNS)), PE 307.532, A5-0274/2002.

⁽⁴⁾ JO L 128 de 15.5.2002, p. 41.

⁽⁵⁾ JO L 128 de 15.5.2002, p. 1.

⁽⁶⁾ JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

⁽⁷⁾ COM(2003) 78 final.

⁽⁸⁾ JO L 375 de 1.2.1992, p. 1.

⁽⁹⁾ COM(2003) 78 final/2.

2. Propostas da Comissão

2.1. A proposta alterada de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que se refere ao regime especial das agências de viagens⁽¹⁾ estabelece um quadro para a aplicação do Imposto sobre o Valor Acrescentado aos sujeitos passivos não estabelecidos, baseado na obrigação de registo e de pagamento do imposto num dos Estados-Membros. Para garantir que os prestadores de serviços não estabelecidos cumprem as suas obrigações e tendo em conta que o Estado-Membro de consumo deve transmitir aos outros Estados-Membros as informações necessárias, a Comissão propõe alterar o Regulamento (CEE) n.º 218/92 relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) ⁽²⁾.

2.2. Concretamente, a Comissão propõe duas alterações ao Regulamento (CEE) n.º 218/92: acrescentar um novo Título III B, que introduz seis novos artigos, e alterar a primeira frase do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento.

2.3. O sujeito passivo não estabelecido transmitirá as informações por via electrónica ao Estado-Membro de identificação sobre o início, cessação ou modificação das suas actividades; por seu lado, o Estado-Membro de identificação transmitirá essas informações, por via electrónica, às autoridades competentes dos outros Estados-Membros, juntamente com o número de identificação atribuído, no prazo de dez dias a contar do final do mês de recepção das informações. Se um sujeito passivo não estabelecido na UE for excluído do registo de identificação, o Estado-Membro de identificação informa igualmente do facto as autoridades competentes dos outros Estados-Membros, por via electrónica.

2.4. O sujeito passivo não estabelecido transmitirá, por via electrónica, ao Estado-Membro de identificação, a declaração do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Por sua vez, o Estado-Membro transmitirá a referida declaração à autoridade competente do Estado-Membro em causa, por via electrónica, no prazo de dez dias a contar do final do mês de recepção da declaração. Os Estados-Membros de identificação que tenham solicitado a declaração fiscal numa moeda diferente do euro, converterão os montantes em euros antes do envio aos outros Estados-Membros, aplicando a taxa de câmbio publicada pelo Banco Central Europeu.

2.5. As autoridades dos Estados-Membros deverão dispor de uma base de dados electrónica em que serão recolhidas as informações sobre os prestadores de serviços de viagens não estabelecidos.

2.6. O Estado-Membro de identificação assegurará que o imposto pago pelo sujeito passivo não estabelecido na UE é transferido, num prazo de dez dias a contar do final do mês de

recepção do pagamento, para a conta bancária em euros que foi designada pelo Estado-Membro de consumo. Se o sujeito passivo não estabelecido não pagar o imposto devido na totalidade, o Estado-Membro de identificação assegurará que o pagamento é transferido para os Estados-Membros de consumo proporcionalmente ao imposto devido em cada Estado-Membro, informando do facto as autoridades competentes por via electrónica. Os Estados-Membros notificam por via electrónica as autoridades competentes dos outros Estados-Membros dos números das contas bancárias destinadas à recepção dos pagamentos e das alterações na taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Esta última circunstância também deverá ser notificada à Comissão.

3. Observações

3.1. O Comité congratula-se com a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 218/92 relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) no que se refere a medidas adicionais relativas às prestações de serviços de viagens.

3.2. O Comité assinala, todavia, que as alterações ao Regulamento (CEE) n.º 218/92 em apreço só serão aceites no caso de ser adoptada a proposta alterada de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao regime especial das agências de viagens⁽¹⁾, pois a alteração do regulamento apenas é admissível se for efectivamente introduzido o princípio do «balcão único» para os prestadores de serviços de viagens não estabelecidos que realizam operações com clientes estabelecidos na Comunidade nos termos actualmente previstos na proposta alterada de directiva.

3.3. O Comité aprova a proposta de autorizar os prestadores de serviços de viagens não estabelecidos a cumprirem as suas obrigações de declaração por meios electrónicos, conforme está previsto na proposta alterada de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao regime especial das agências de viagens⁽¹⁾. Seria mais razoável alargar os meios de registo para o cumprimento das obrigações por parte dos referidos operadores a outros meios que não os electrónicos, pois a limitação à via electrónica pode constituir mais um obstáculo à identificação dos referidos operadores não comunitários e à apresentação das declarações. No entanto, o Comité está consciente de que a aceitação por parte dos Estados-Membros de procedimentos não electrónicos não é viável devido aos custos administrativos mais elevados que isto supõe.

⁽¹⁾ COM(2003) 78 final.

⁽²⁾ JO L 24 de 1.2.1992, p. 1.

3.4. A principal preocupação do Comité é que não existe qualquer garantia de que os operadores de países terceiros que prestam serviços de viagens a clientes estabelecidos na Comunidade se submetam às obrigações de informação e de pagamento do imposto previstas na proposta de regulamento, de modo que os objectivos propostos na directiva sobre a concorrência desleal dos operadores não comunitários perante os operadores comunitários poderão ser impossíveis de atingir.

3.5. O Comité concorda com o procedimento de cooperação administrativa entre o Estado-Membro de identificação e os outros Estados-Membros previsto no regulamento, embora recomende mais precisão na redacção do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 9.º I a respeito de «quais» são os Estados-Membros a que o Estado-Membro de identificação deve transmitir, por via electrónica, as declarações do Imposto sobre o Valor Acrescentado do prestador de serviços de viagens não estabelecido. Não é claro se deverá transmitir estas declarações a todos os Estados-Membros ou apenas aos Estados-Membros em que tenha sido realizado o consumo.

3.6. O Comité deseja esclarecer que a referência do artigo 9.º J da versão espanhola à «parte B» do n.º 3 do artigo 26.º da Directiva 77/388/CEE deveria ser substituída pela referência à «alínea b)» do mesmo número, em conformidade com o teor do artigo 26.º da Proposta alterada de Directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que se refere ao regime especial das agências de viagens ⁽¹⁾.

4. Conclusão

4.1. O Comité apoia as iniciativas da Comissão no sentido de desenvolver um quadro adequado de cooperação entre os Estados-Membros que permita o correcto funcionamento do regime especial das agências de viagens que a Comissão propôs introduzir, mediante a alteração da Directiva 77/388/CEE.

⁽¹⁾ COM(2003) 78 final.

4.2. O Comité subscreve a preocupação da Comissão quanto à necessidade de eliminar as desvantagens competitivas dos operadores comunitários perante os operadores dos países terceiros.

4.3. O Comité considera que a proposta de regulamento representa um avanço em termos de regulamentação de um sistema que visa a eliminação das desvantagens competitivas entre os prestadores de serviços de viagens comunitários e os não comunitários. Não obstante, o Comité duvida da consecução efectiva dos objectivos de eliminação da concorrência desleal dos operadores não comunitários perante os operadores comunitários, pois esta depende da boa vontade dos operadores de viagens não comunitários em matéria de registo e de pagamento do imposto. Assim, a eliminação da concorrência desleal não é garantida pela reforma proposta pela Comissão.

4.4. O Comité aprova as disposições previstas na proposta de regulamento no que diz respeito aos intercâmbios de informações e às modalidades de transferência entre os Estados-Membros derivadas do regime especial das agências de viagens que a Comissão propôs introduzir, através da alteração à Directiva 77/388/CEE.

4.5. No entanto, no interesse de uma maior transparência do regulamento, o Comité recomenda à Comissão que complete ou rectifique o teor do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 9.º I para esclarecer quais são os Estados-Membros a quem o Estado-Membro de identificação deverá transmitir, por via electrónica, as declarações do Imposto sobre o Valor Acrescentado do prestador de serviços de viagens não estabelecido, e que corrija a referência no artigo 9.º J da versão espanhola à «parte B» do n.º 3 do artigo 26.º da Directiva 77/388/CEE, substituindo-a por «alínea b)», em conformidade com o teor do artigo 26.º da proposta alterada de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade»

(COM(2003) 207 final — 2001/0140 (COD))

(2003/C 220/14)

Em 28 de Maio de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 17 de Junho de 2003, a Mesa do Comité atribuiu a preparação dos respectivos trabalhos à Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação.

Na 400.ª reunião plenária, em 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), e dada a urgência, o Comité Económico e Social Europeu decidiu designar B. Green relator-geral, tendo adoptado, por 64 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Antecedentes

1.1. O n.º 3 do artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 95/93 ⁽¹⁾ do Conselho estabelece que as faixas horárias atribuídas a uma transportadora aérea não conferem a essa transportadora aérea quaisquer direitos à mesma série de faixas horárias durante o período correspondente seguinte, a não ser que a transportadora possa provar que as explorou durante, pelo menos, 80 % do período para o qual foram atribuídas. Caso tal não seja possível provar, todas as faixas horárias que constituam essa mesma série serão colocadas na reserva comum, salvo se se puder justificar a sua não utilização conforme o disposto no n.º 5 do artigo 10.º (regra do «usar ou largar»).

1.2. A guerra lançada em Março de 2003 contra o Iraque e a evolução política que se lhe seguiu, assim como o surto de síndrome respiratória aguda (SRA), afectaram seriamente as operações de transporte aéreo e provocaram uma redução significativa da procura no início do período de programação de horários de Verão 2003.

1.3. Para impedir que a não utilização das faixas horárias atribuídas para esses períodos conduza à perda do direito das transportadoras aéreas às mesmas, afigura-se necessário estabelecer, de forma clara e sem ambiguidade, que os períodos de programação de horários em causa são negativamente afectados pelo conflito armado.

1.4. Propõe-se, por conseguinte, que seja inserido no regulamento um novo artigo 10.ºB nos termos do qual, sempre que as transportadoras aéreas imputem a não utilização das faixas horárias que lhes foram atribuídas para o período de programação de horários de Verão de 2003 às hostilidades no Iraque, os coordenadores devem aceitar atribuir-lhes essas faixas para o período correspondente seguinte (Verão de 2004).

1.5. Um aspecto importante da presente proposta é o seu calendário. As regras propostas entrarão em vigor em 15 de Setembro de 2003, data em que as faixas horárias para esse período serão estabelecidas, para permitir aos coordenadores e às transportadoras aéreas salvaguardarem faixas não atribuídas.

2. Observações na generalidade e conclusões

2.1. O CESE reitera as observações sobre a atribuição de faixas horárias para 2003 na sequência do 11 de Setembro de 2001 ⁽²⁾. O CESE concorda com a proposta da Comissão na medida em que esta toma em consideração circunstâncias de carácter excepcional e oferece segurança jurídica aos coordenadores.

2.2. De facto, os coordenadores ficavam expostos a processos judiciais, a não ser que se resolvesse de forma clara e sem ambiguidades a questão da regra do «usar ou largar».

2.3. Simultaneamente, a proposta permite às transportadoras aéreas obter segurança de planeamento.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 14 de 22.1.1993, p. 1) — Parecer CES: JO C 339 de 31.12.1991, p. 41.

⁽²⁾ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade — Parecer do CESE: JO C 125 de 27.5.2002, p. 74.

2.4. O CESE, no entanto, chama a atenção das instituições para o facto de que o conceder protecção de faixas horárias às

transportadoras aéreas não se traduza em concorrência desleal que impeça o acesso ao mercado por novas companhias.

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, pelo crime de poluição»

(COM(2003) 92 final — 2003/0037 (COD))

(2003/C 220/15)

Em 19 de Março de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos nesta matéria a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 5 de Junho de 2003, do qual foi relator E. Chagas e co-relatora A. Bredima-Savopoulou.

Na 400.ª reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 19 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 96 votos a favor, 6 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Como já anunciado na Comunicação sobre o reforço da segurança marítima na sequência do acidente do Prestige (1), a Comissão propõe que se continue a «apertar a rede» do regime aplicável à poluição por navios. A maior parte da poluição por hidrocarbonetos causada por navios a nível mundial resulta de descargas deliberadas. As descargas «operacionais» (ou seja, intencionais) dos navios ainda são prática frequente nas águas costeiras dos Estados-Membros. Perante os graves incidentes ocorridos e a persistência da prática de descargas deliberadas, a Comissão vem propor uma directiva que estabelece que as descargas efectuadas em violação do direito comunitário constituem crime e que devem ser impostas sanções, incluindo penais, às pessoas envolvidas, caso se comprove terem causado ou participado nesse acto com dolo ou negligência grosseira.

1.2. A Comissão considera que a introdução de sanções adequadas aos crimes de poluição marinha é particularmente importante, uma vez que os regimes internacionais de responsabilidade civil aplicáveis aos incidentes de poluição causados por navios pecam por deficiências sérias no que respeita aos seus efeitos dissuasivos, e, em particular, à possibilidade de o poluidor quase sempre limitar a sua responsabilidade. Daí se propor o efeito dissuasivo de sanções penais.

1.3. O Conselho «Transportes» (6 de Dezembro de 2002) congratulou-se com a intenção da Comissão de apresentar esta proposta e o Conselho «Justiça e Assuntos Internos» (19 de Dezembro) concordou em que devia considerar-se a adopção de medidas complementares para reforçar a protecção do meio marinho através do direito penal.

(1) COM(2002) 681 final.

1.4. A Comissão partilha das opiniões dos Estados-Membros sobre a urgência da presente proposta independentemente da aplicação de um regime mais geral de protecção do ambiente através do direito penal.

1.5. O Conselho europeu de 20 e 21 de Março de 2003 apelou a que se adoptasse até ao final de 2003 numa base jurídica adequada um regime de sanções (incluindo penas) por crime de poluição inspirado no recentemente proposto pela Comissão.

2. A proposta da Comissão

2.1. A directiva proposta é composta de duas partes:

- a) Por um lado, introduz no direito comunitário regras aplicáveis às descargas poluentes dos navios e regula a aplicação dessas regras. Os agentes poluentes incluem hidrocarbonetos e substâncias líquidas nocivas. Abrange as violações perpetradas por navios nos portos da UE, nas águas territoriais e zonas económicas exclusivas dos Estados-Membros, bem como em alto mar.
- b) Por outro lado, estabelece que as infracções às regras para as descargas constituem crime e explica a natureza das penas a aplicar. As sanções podem ser impostas a qualquer pessoa singular ou colectiva (por exemplo, ao proprietário do navio, à sociedade de classificação ou a qualquer outra pessoa envolvida).

2.2. As sanções, penais inclusive, podem traduzir-se em multas, confiscações, interdição do exercício de actividades comerciais, colocação sob vigilância judicial, dissolução por decisão judicial, exclusão do benefício de apoios ou auxílios públicos e penas privativas da liberdade.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente a nova legislação para prevenir a poluição marinha. O escoamento pelos navios de hidrocarbonetos ou outros poluentes resulta, na prática, de uma série de causas, que vão desde as descargas «operacionais», que desprezam deliberadamente o direito internacional, a derrames acidentais com um grau de culpa relativamente reduzido. A directiva proposta consiste em medidas para reforçar a aplicação nos Estados-Membros da UE das regras estabelecidas ao abrigo do direito internacional, em particular da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL).

3.1.1. No que toca às causas da poluição por navios, de há muito se reconhece no direito internacional a distinção entre descargas «operacionais» e derrames acidentais. A exposição dos motivos da proposta contém afirmações que fazem crer que as descargas «operacionais» são uma «prática inaceitável».

É inquestionável que as descargas que infringem a Convenção MARPOL são inaceitáveis e devem ser punidas quando levadas a cabo ilicitamente. Se se provar que estão a ocorrer impunemente descargas «operacionais» ilícitas, não há qualquer objecção a uma imposição mais efectiva nos Estados-Membros das medidas de execução da MARPOL.

3.2. A Convenção deixa claro que são possíveis as descargas operacionais que cumpram as restrições da MARPOL. A eliminação total dessas descargas revela-se praticamente impossível, a não ser que os governos tomem as medidas necessárias para assegurar que as instalações de recepção estejam de tal modo distribuídas que essas descargas se tornem desnecessárias. A proposta de directiva não trata o problema da falta de instalações de recepção adequadas e da respectiva utilização.

3.2.1. De acordo com a Directiva 2000/59/CE relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga ⁽¹⁾ (art. 13.º), os Estados-Membros devem estabelecer o regime de sanções a aplicar em caso de violação das disposições nacionais adoptadas nos termos da directiva e tomar todas as medidas necessárias para assegurar que tais sanções sejam aplicadas. As sanções previstas neste âmbito devem ser efectivas, proporcionadas e dissuasivas. No entanto, os requisitos impostos pela directiva não entraram ainda plenamente em vigor em alguns Estados-Membros. Esta situação pode constituir um incentivo a que se façam descargas no mar. O CESE constata que a Comissão instaurou processos contra os Estados-Membros que ainda não cumprem a directiva.

3.2.2. Tendo este problema em mente, o Comité insta a Comissão a elaborar uma lista do incumprimento da Directiva 2000/59/CE pelos Estados-Membros e a encorajar estes a aplicá-la rapidamente, dado que o prazo para a sua entrada em vigor expirou em 28 de Dezembro de 2002.

3.2.3. Dado que em muitas descargas ilegais os poluidores nunca são descobertos, torna-se necessário identificar os navios poluidores através de satélites e da instalação de sistemas de identificação automática.

3.3. A proposta de directiva, de harmonia com a MARPOL, não prevê sanções contra descargas resultantes de danos no navio ou no seu equipamento. As sanções previstas aplicam-se apenas às descargas ilegais e só serão impostas se a poluição resultar de conduta dolosa ou com negligência grosseira das partes envolvidas. Reconhece-se, contudo, que há diferentes interpretações de «negligência grosseira» nos Estados-Membros.

⁽¹⁾ JO L 332 de 28.12.2000, p. 81.

3.4. Todos os Estados-Membros da UE ratificaram a MARPOL e estão pois já obrigados a garantir que quaisquer violações desta natureza serão punidas por sanções penais (Regulamentos 9 e 10 do Anexo I, Regulamento 5 do Anexo II e artigos 4.º e 6.º). A directiva permite, no entanto, uma aplicação mais uniforme nos Estados-Membros e a extensão das regras a outras partes envolvidas para além do comandante, que muitas vezes é parte inocente ou involuntária neste tipo de incidente.

3.4.1. A directiva pretende reforçar a aplicação e o cumprimento da MARPOL nos Estados-Membros, mas sem identificar os domínios em que as legislações nacionais são insuficientes a este respeito. No seu parecer sobre o pacote Erika II⁽¹⁾, o CESE sugeriu que a Comissão elaborasse um elenco da legislação nacional relevante nos vários Estados-Membros (conforme às sanções da Convenção MARPOL). O Comité insiste que é da maior urgência realizar um estudo comparativo das legislações nacionais para se obter uma visão mais clara das sanções já aplicáveis na UE.

3.5. A proposta de exercer jurisdição penal no caso de derrames acidentais fora das águas costeiras de um Estado-Membro não está explicitamente formulada no memorando da Comissão. A Convenção UNCLOS impõe limites consideráveis no que respeita à punição da poluição acidental. No entanto, graças à participação de vários países numa rede de informação e cooperação será possível tomar medidas significativas, reforçando assim as disposições da MARPOL.

3.6. A base jurídica da proposta de directiva é o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia. O CESE faz notar que o Conselho Europeu exigiu uma «base jurídica adequada» para a proposta de directiva. Parece não ser ainda claro se a directiva proposta deveria ter sido apresentada no âmbito do primeiro ou do terceiro pilar. O Comité recorda que a competência comunitária de aplicar sanções em matéria ambiental ainda está a ser examinada pelo Tribunal de Justiça. O CESE remete para o seu anterior parecer, onde considerou que a Comunidade detinha essa competência. Contudo, como a questão está em juízo, o CESE prefere eximir-se a sugerir uma base jurídica nesta matéria. O Comité toma devida nota da proposta de decisão-quadro do Conselho⁽²⁾ destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios. O Comité apela a que a Comissão simplifique e

uniformize a terminologia empregue na proposta em apreço, na proposta de decisão-quadro atrás referida e na proposta de directiva relativa à protecção do ambiente através do direito penal⁽³⁾ para evitar incoerências.

3.7. Um princípio importante da legislação em matéria de direitos humanos é o de que as medidas que afectam os direitos e as liberdades fundamentais de cada indivíduo devem observar o princípio da proporcionalidade. Isso implica que tais medidas não devem exceder o estritamente necessário para alcançar os objectivos legítimos da legislação em questão (neste caso, a prevenção da poluição). O CESE apela a que o Conselho, o Parlamento e a Comissão garantam que as acções a tomar contra os alegados poluidores sejam acompanhadas de todas as salvaguardas jurídicas para o respeito dos direitos humanos, o direito de defesa, a presunção da inocência do acusado e o direito de recurso.

3.7.1. O CESE reconhece a vulnerabilidade dos tripulantes, chama a atenção para o artigo 292.º da UNCLOS⁽⁴⁾ (libertação imediata de embarcações e tripulações) e convida o Conselho e a Comissão a apresentarem propostas para protecção dos comandantes e dos outros membros da tripulação.

3.7.2. O risco de medidas desproporcionadas contra os comandantes e as tripulações torna-se ainda maior devido ao facto de frequentemente serem as únicas pessoas associadas ao navio a encontrar-se fisicamente presentes na jurisdição em questão. As investigações poderão revelar posteriormente que a sua responsabilidade foi mínima.

3.7.3. Os derrames de hidrocarbonetos têm-se devido em boa parte dos casos ao encalhamento perto de portos devido principal ou significativamente à negligência dos pilotos ou das autoridades portuárias. Nestes casos, há o risco de os tripulantes serem processados com zelo excessivo. Em tais condições, torna-se difícil encontrar o equilíbrio justo entre os direitos dos arguidos e as expectativas do público.

3.7.4. Um outro potencial problema prático relacionado com a incriminação dos tripulantes é a escassez a nível mundial de marinheiros qualificados, o que tem levado a esforços continuados por parte de associações nacionais e internacionais de armadores, de uniões de marinheiros, das administrações marítimas e da Comissão Europeia no sentido de atrair novos recrutas para esta profissão. Reportagens nos meios de comunicação sobre a prisão das tripulações na sequência de acidentes causadores de poluição poderão afastar os jovens da profissão e revelar-se, a longo prazo, contraproduktivos para o objectivo de aumentar a segurança marítima.

⁽¹⁾ JO C 221 de 7.8.2001, p. 54.

⁽²⁾ COM(2003) 227 final de 2.5.2003.

⁽³⁾ Proposta alterada de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção do ambiente através do direito penal (apresentada pela Comissão em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 250.º do Tratado CE) (JO C 20 de 28.1.2003, p. 284).

⁽⁴⁾ United Nations Convention on the Law of the Sea.

3.7.5. Há três garantias principais necessárias para assegurar que o direito penal em matéria de poluição marítima não afecta desproporcionadamente os direitos humanos:

- a) Em primeiro lugar, há que reconhecer que a imposição de responsabilidade criminal a qualquer indivíduo não é matéria leve e não deve ser desproporcional aos actos puníveis e ao objectivo de combater a poluição.
- b) Se for estabelecida responsabilidade criminal, a punição deve ser proporcional à culpabilidade do responsável.
- c) Até ao julgamento, deve respeitar-se o direito do arguido à presunção de inocência, assim como o seu direito de liberdade de expressão e de circulação.

3.8. Em caso de «negligência grosseira», o ónus da prova deve ser suficiente; se aplicado sem estas salvaguardas, o apuramento da responsabilidade poderia envolver um nível demasiado elevado de subjectividade, de arbitrariedade e de incerteza. No clima que se segue a um incidente grave desta natureza, um apuramento deste tipo corre o risco de expor o arguido a uma condenação que reflectirá a indignação pública face às consequências do acidente, mas que será desproporcional à sua culpabilidade.

3.9. Importa ainda que a proposta de directiva deixe bem claro que a responsabilidade criminal só pode ser imposta em caso de responsabilidade individual do arguido, seja ele quem for. A responsabilidade criminal por actos ou omissões não deve ser imposta senão aos indivíduos que os cometeram efectivamente (p. ex., em caso de erro de navegação), a não ser que fique provado que os seus actos ou omissões contribuíram para a culpabilidade do arguido.

3.10. Se for imposta responsabilidade criminal, a punição deve ser proporcional ao crime cometido. Um regime punitivo inflexível é pouco credível e não contribui em muito para a prevenção da poluição.

4. Observações na especialidade

4.1. *Preâmbulo*

O preâmbulo afirma que «as medidas de natureza penal não estão relacionadas com a responsabilidade civil das partes envolvidas». No interesse da clareza jurídica, o CESE propõe que o texto da directiva declare explicitamente que não haverá confusão entre punição e compensação. De outro modo, correr-se-á o risco de embaraços jurídicos que abalariam o regime internacional de responsabilidade civil e compensação.

4.2. *Artigo 2.º, n.º 4*

A definição de «navio» parece excluir as embarcações de recreio. De acordo com estatísticas recentes, as embarcações de recreio são responsáveis pelo escoamento de mais hidrocarbonetos para o mar do que todas as outras fontes marítimas combinadas⁽¹⁾, excepto em caso de acidente grave. Dado que as embarcações de recreio não são abrangidas pela MARPOL, o CESE recomenda que a Comissão preveja sanções para a poluição provocada por embarcações de recreio num futuro instrumento jurídico.

4.3. *Artigo 2.º, n.º 6, e artigo 6.º*

A directiva exclui da definição de «pessoa colectiva» «Estados ou quaisquer outros organismos públicos no exercício das suas prerrogativas de poder público, bem como organizações internacionais de direito público». Demais, enquanto às sanções, o artigo 6.º prevê-as para pessoas que representam apenas os interesses comerciais privados envolvidos na navegação (o proprietário do navio, o proprietário da carga, a sociedade de classificação). Porém, a experiência na Europa e no resto do mundo demonstra que os danos da poluição podem dever-se principal ou substancialmente aos pilotos, às administrações portuárias e a outras autoridades públicas. O CESE considera que nesses casos devem prever-se expressamente sanções também contra esses indivíduos ou entidades.

4.4. *Artigo 6.º, n.º 1*

O CESE remete para o seu parecer⁽²⁾ sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à constituição de um fundo de compensação de danos causados pela poluição por hidrocarbonetos em águas europeias (Erika II), em que considerou que o termo «actos ou omissões devidos a negligência grosseira» pode não ser suficientemente preciso para ser integrado num dispositivo jurídico comunitário e atentar contra sistemas jurídicos já bem estabelecidos e funcionais, como o sistema MARPOL. Em alguns sistemas jurídicos, o termo «negligência grosseira» suscita dificuldades e a sua tradução nas línguas dos vários Estados-Membros pode implicar significados distintos. No contexto dos derrames de petróleo acidentais, o termo «negligência grosseira» pode constituir um critério insatisfatório de apuramento da responsabilidade criminal. Além disso, a Convenção MARPOL declara

⁽¹⁾ Dados do GESAMP (Grupo de Peritos em Avaliação Científica da Poluição Marinha): 68 % de embarcações de recreio, 18 % da navegação em geral e 14 % de acidentes/da lavagem dos tanques de petroleiros/das refinarias costeiras/de acidentes provocados pela guerra/de fugas naturais (2003).

⁽²⁾ JO C 221 de 7.8.2001, p. 54.

expressamente que a descarga no mar não constitui uma violação do direito internacional quando resulta de danos ao navio ou ao seu equipamento. O CESE recomenda que a Comissão reconsidere ambas as questões, a saber:

- o termo «negligência grosseira», com o objectivo de definir um termo mais adequado com o mesmo alcance que o pretendido pela proposta de directiva e susceptível de interpretação e aplicação uniformes nos diferentes Estados-Membros; e
- a pertinência de incluir a poluição accidental no âmbito da directiva.

4.4.1. Artigo 6.º, n.º 5

As sanções propostas têm um alcance assaz longo e deveriam ser revistas à luz do princípio da subsidiariedade.

4.4.2. Artigo 6.º, n.º 6

No que respeita à disposição de que as sanções «não podem ser objecto de seguro», o CESE considera que não há justificação para a aplicação deste ponto e que o mesmo deve ser suprimido. Mais especificamente, deve fazer-se uma distinção entre poluição intencional e poluição accidental. Em caso de poluição intencional, as sanções não podem ser objecto de seguro devido às condições impostas pelas apólices de seguro. Em caso de poluição accidental, as sanções devem poder ser objecto de seguro.

5. Conclusões

5.1. O CESE tem presente os objectivos da proposta de directiva relativa à introdução de sanções pelo crime de poluição.

5.2. Ciente da necessidade de combater os crimes ambientais, o CESE apoia o objectivo principal da proposta, que é garantir a aplicação de sanções adequadas a todos aqueles que tenham causado ou contribuído para um incidente de poluição com dolo ou negligência grosseira.

5.3. O CESE recomenda que a Comissão reconsidere as seguintes questões:

- o termo «negligência grosseira», com o objectivo de encontrar um termo mais adequado com o mesmo alcance que o pretendido pela proposta de directiva e susceptível de interpretação e aplicação uniformes nos diferentes Estados-Membros; e
- a pertinência de incluir a poluição accidental no âmbito da directiva.

5.4. O CESE sublinha firmemente que as sanções não devem ser desproporcionadas. Propõe igualmente que se garanta expressamente, na parte operacional da directiva, que o regime sancionatório não seja confundido com o regime compensatório.

5.5. No que respeita à disposição de que as sanções «não podem ser objecto de seguro», o CESE considera que não há justificação para a aplicação deste ponto e que o mesmo deve ser suprimido. Mais especificamente, deve fazer-se uma distinção entre poluição intencional e poluição accidental. Em caso de poluição intencional, as sanções não podem ser objecto de seguro devido às condições impostas pelas apólices de seguro. Em caso de poluição accidental, as sanções devem poder ser objecto de seguro.

5.6. Há o risco de actuação desproporcionada contra comandantes e tripulantes, por serem, muitas vezes, as únicas pessoas ligadas aos navios que estão fisicamente presentes nas jurisdições intervenientes. Por isso, o CESE apela a que a Comissão apresente propostas sobre o tratamento e a protecção dos comandantes e das tripulações envolvidos em acidentes de navegação tendo em conta o artigo 292.º da UNCLOS (libertação imediata das embarcações das tripulações).

5.7. Para se poder avaliar o âmbito da proposta de directiva, é urgente que a Comissão divulgue: uma lista das sanções previstas pelo direito dos Estados-Membros para a poluição marítima (em conformidade com a Convenção MARPOL) e dados precisos sobre o cumprimento pelos Estados-Membros da Directiva 2000/59/CE relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga.

Bruxelas, 19 de Junho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece os critérios e as modalidades práticas da compensação dos desequilíbrios financeiros decorrentes da aplicação da Directiva 2001/40/CE do Conselho relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros»

(COM(2003) 49 final — 2003/0019 (CNS))

(2003/C 220/16)

Em 17 de Junho de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 28 de Maio de 2003 (relator: L. Pariza Castaños).

Na 400.^a reunião plenária de 18 e 19 de Junho de 2003 (sessão de 18 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 82 votos a favor, 5 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Por várias razões o Comité considera que se deve proceder, no presente parecer, a uma avaliação da Directiva 2001/40/CE do Conselho, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros.

1.2. O CESE não foi consultado quando a Presidência francesa propôs ao Conselho a directiva em questão e, por conseguinte, não pôde emitir parecer sobre a matéria.

1.3. Em todos os pareceres referentes a este assunto o Comité defendeu que a União disponha de uma política comum de imigração e de asilo, conforme ao mandato previsto no Tratado e apta a desenvolver a abordagem política subjacente às conclusões do Conselho de Tampere. Por conseguinte, apoiou a progressiva harmonização da legislação comunitária relativa a este tema.

1.4. O Comité não pode emitir parecer sobre a proposta de decisão do Conselho que estabelece os critérios e as modalidades práticas da compensação dos desequilíbrios financeiros decorrentes da aplicação da Directiva 2001/40/CE do Conselho sem fazer previamente uma avaliação dessa mesma Directiva, que constitui a base do reconhecimento mútuo das decisões de afastamento por parte dos Estados-Membros.

1.5. Não se podem analisar os critérios e modalidades práticas para compensar os desequilíbrios financeiros resultantes da aplicação da Directiva 2001/40/CE sem previamente proceder a uma análise política e jurídica dessa mesma directiva no atinente às garantias de que gozam as pessoas abrangidas pela directiva, à luz do ordenamento comunitário estabelecido na Carta dos Direitos Fundamentais e na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem.

1.6. O Comité formula pois, no presente parecer, considerações sobre a Directiva 2001/40/CE antes de analisar a proposta de decisão do Conselho que rege, de acordo com o artigo 7.º da Directiva, a compensação dos desequilíbrios financeiros.

2. Síntese da Directiva do Conselho 2001/40/CE

2.1. A Directiva 2001/40/CE do Conselho de 28 de Maio de 2001, que se insere no âmbito no Conselho Europeu de Tampere (15 e 16 de Outubro de 1999), aprovou o reconhecimento mútuo das decisões em matéria de expulsões de nacionais de países terceiros.

2.2. É objectivo daquela directiva permitir o reconhecimento de uma decisão de expulsão adoptada por uma autoridade competente de um Estado-Membro contra um nacional de um país terceiro que se encontre no território de outro Estado-Membro.

2.3. As expulsões a que ela se refere ocorrem quando:

a) o nacional de um país terceiro é objecto de uma decisão de expulsão baseada numa ameaça grave e real para a ordem pública ou a segurança nacional e adoptada nos seguintes casos:

- condenação do nacional de um país terceiro pelo Estado-Membro em causa em virtude de uma infracção passível de pena privativa de liberdade de pelo menos um ano;
- existência de razões sérias para crer que um nacional de um país terceiro cometeu actos puníveis graves ou de existência de indícios reais de que tenciona cometer actos dessa natureza no território de um Estado-Membro.

b) o nacional de um país terceiro seja objecto de uma medida de afastamento baseada no incumprimento da regulamentação nacional relativa à entrada ou à permanência de estrangeiros.

2.4. Se a pessoa em questão for detentora de um autorização de residência emitida pelo Estado-Membro de execução ou por outro Estado-Membro, o Estado-Membro de execução consultará o Estado autor e o Estado que haja emitido a referida autorização.

2.5. A existência de uma decisão de expulsão, tomada nos termos do n.º 1, alínea a) do artigo 3.º da supracitada Directiva, permite retirar a autorização de residência, na medida em que isso seja autorizado pela legislação nacional do Estado que tiver emitido a autorização, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 25.º da Convenção de Schengen.

2.6. As decisões de expulsão contempladas na Directiva não devem ser revogadas nem suspensas pelo Estado-Membro autor.

2.7. Os Estados-Membros assegurar-se-ão de que o nacional de um país terceiro pode interpor recurso contra qualquer medida referida nos casos que determinam expulsão.

2.8. São asseguradas a protecção e a segurança dos dados de carácter pessoal, bem como a livre circulação dos mesmos. Os ficheiros de dados de carácter pessoal só podem ser utilizados para os fins estabelecidos no Acordo de Schengen.

2.9. As autoridades dos Estados-Membros utilizarão todos os meios adequados de cooperação e de troca de informações. Neste contexto, o Estado-Membro autor facultará ao Estado-Membro de execução todos os documentos necessários para comprovar, pelos meios adequados mais céleres, que a natureza executória da medida de afastamento tem carácter permanente.

2.10. O Estado-Membro de execução procederá a uma análise prévia da situação da pessoa em causa, para se certificar de que nem os actos internacionais pertinentes nem a regulamentação nacional aplicável obstam à execução da decisão de expulsão.

2.11. Os Estados-Membros procederão à compensação mútua dos desequilíbrios financeiros que possam resultar da aplicação da presente Directiva, sempre que o afastamento não se possa efectuar a expensas do ou dos nacionais de um país terceiro.

2.12. Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas para dar cumprimento à presente Directiva até 2 de Dezembro de 2002, bem como os critérios e modalidades práticas da compensação dos desequilíbrios financeiros resultantes da aplicação da Directiva 2001/40/CE do Conselho relativa ao reconhecimento mútuo das decisões em matéria de expulsão dos nacionais de países terceiros.

3. Síntese da proposta de decisão do Conselho

3.1. Proposta de decisão do Conselho que estabelece os critérios e as modalidades práticas da compensação dos desequilíbrios financeiros decorrentes da aplicação da Directiva 2001/40/CE do Conselho relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros.

3.2. A aplicação da directiva em apreço pode causar desequilíbrios financeiros, sempre que as decisões em matéria de expulsão não possam ser executadas a expensas do nacional do país terceiro, havendo por isso que adoptar critérios e modalidades práticas para que os Estados-Membros procedam à compensação mútua.

3.3. A partilha dos custos financeiros no âmbito da cooperação entre os Estados-Membros, em matéria de expulsão dos nacionais de países terceiros, não pode ser suficientemente realizada entre os Estados, pelo que será necessária uma acção a nível comunitário.

3.4. O Estado-Membro autor de uma decisão de expulsão compensará o Estado-Membro executor por qualquer desequilíbrio financeiro ocasionado pela aplicação da Directiva 2001/40/CE. O reembolso terá lugar a pedido do Estado-Membro que executa a decisão com base nos custos reais.

3.5. Consideram-se custos mínimos recuperáveis por repatriado, incluindo uma escolta de dois acompanhantes, no máximo, o seguinte:

- custos de transporte,
- custos administrativos,
- custos de alojamento.

3.6. Os Estados-Membros podem acordar numa base bilateral em reembolsar as despesas que ultrapassem os custos mínimos ou em reembolsar outros custos adicionais.

3.7. Os pedidos de reembolso serão apresentados por escrito e acompanhados dos documentos justificativos dos custos recuperáveis. Limita-se o reembolso a medidas de execução realizadas nos três anos subsequentes à emissão de uma decisão de afastamento. A decisão admite a rejeição de qualquer pedido de reembolso apresentado mais de um ano após a execução.

3.8. Os pagamentos serão efectuados à autoridade competente do Estado-Membro de execução no prazo de três meses a contar da recepção do pedido pelo ponto de contacto nacional do Estado-Membro que emitiu a decisão. Os Estados-Membros podem estabelecer, a nível bilateral, modalidades quanto às formas de pagamento. As recusas de reembolso devem ser estabelecidas por escrito, devidamente fundamentadas e enviadas à autoridade competente do Estado-Membro de execução no prazo de três meses a contar da recepção do pedido.

3.9. O relatório anual também deverá incluir comentários sobre a aplicação da presente decisão e recomendações para melhorar os critérios e as modalidades práticas nela previstos.

4. Observações sobre a Directiva 2001/40/CE

4.1. A Directiva em apreço parte de um pressuposto errado ao estabelecer o reconhecimento mútuo das decisões em matéria de expulsão de nacionais de países terceiros sem que exista legislação comum sobre imigração e asilo. O CESE insistiu em vários pareceres para que o Conselho acelere a elaboração de legislação comum em matéria de imigração e de asilo, desenvolvendo as conclusões do Conselho de Tampere e assim gerir melhor os fluxos migratórios. Mas esta legislação continua pendente no Conselho que, ao invés, acelera o processo legislativo relativo ao regresso obrigatório e ao reconhecimento mútuo das decisões de expulsão. O Conselho tarda em criar um espaço de liberdade, segurança e justiça onde os direitos e deveres dos cidadãos de países terceiros sejam devidamente garantidos.

4.2. Não obstante, a Directiva contribui para a harmonização da legislação comunitária sobre reconhecimento mútuo das decisões em matéria de expulsões de nacionais de países terceiros.

4.3. Com esta Directiva, o Conselho persiste em «construir uma casa pelo telhado», como o CESE teve ocasião de referir em anteriores pareceres. A aplicação desta medida é precipitada enquanto não existirem normas e critérios harmonizados, como por exemplo sobre a protecção subsidiária, que se concede aos exilados (e aos requerentes de asilo) de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, como o CESE assinala no parecer⁽¹⁾ sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal.

4.4. Por isso, o mecanismo de reconhecimento mútuo de decisões de expulsão deveria inscrever-se no âmbito de uma legislação comum de imigração e de asilo. Enquanto tal legislação não existir, os Estados-Membros deverão colaborar para a execução de decisões de expulsão motivada por razões que a sua própria legislação não prevê ou porventura refuta expressamente. Esta Directiva enferma dos mesmos erros e faltas de garantia que, em muitos aspectos, caracterizam a Convenção de Schengen.

4.5. É positivo que a Directiva não se aplique aos familiares dos cidadãos da União Europeia que exercem o direito de livre circulação; o Comité entende que esta protecção deve ser

extensiva a todos os familiares independentemente da sua nacionalidade (pode tratar-se de cidadãos extracomunitários).

4.6. O Comité considera que na aplicação desta directiva não são devidamente respeitadas algumas garantias previstas na Carta dos Direitos Fundamentais e da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e, por isso, exige aos Estados-Membros que respeitem essas garantias para além das previstas nas suas próprias tradições constitucionais.

4.7. Observa que as decisões de afastamento ou de regresso forçado não podem ser meras decisões administrativas mas sim proferidas por tribunais. As pessoas afectadas por estas decisões de afastamento ou regresso forçado devem beneficiar de garantias de justiça dos tribunais e de garantias inerentes a um Estado de direito, bem como as previstas nas legislações nacionais. A expulsão não poderá ser levada a cabo quando existam medidas cautelares de suspensão e ou revogação ditadas por uma autoridade judicial ou administrativa.

4.8. O Estado-Membro de execução de uma medida de expulsão não deve limitar-se a seguir as formalidades previstas, antes garantir materialmente a protecção jurídica, a fim de que qualquer cidadão de um país terceiro possa recorrer da decisão de acordo com a legislação do Estado-Membro incumbido de a executar⁽²⁾. O recurso interposto contra uma medida de expulsão ou regresso forçado deve ter sempre efeito suspensivo, já que esta é a única forma de garantir os direitos fundamentais das pessoas em causa⁽³⁾.

4.9. Sem questionar a natureza de uma decisão definitiva, o Estado-Membro de execução que examina a situação da pessoa interessada dever ter em consideração os aspectos jurídicos — prescrição e caducidade do acto administrativo; humanitários, como a situação no país de origem⁽⁴⁾ (guerras civis⁽⁵⁾, perseguições, catástrofes); aspectos pessoais (sofrer de

⁽¹⁾ Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal». JO C 85 de 8.4.2003.

⁽²⁾ TJEU, S. 9.11.2000, JO C 357/1998 que estabelece o seguinte: De resto, o Tribunal de Justiça interpretou o artigo 8.º da directiva no sentido de que não se pode inferir desta disposição uma obrigação, para os Estados-Membros, de admitir a presença de um estrangeiro no seu território enquanto corre o processo, na condição, contudo, de este poder beneficiar de um processo equitativo e se encontrar na posição de invocar todos os seus meios de defesa (acórdão de Março de 1980, Pecasting, 98/79, Colectânea p. 691, parágrafo 13).

⁽³⁾ Parecer do Comité sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal», JO C 61 de 14.3.2003.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal» JO C 149 de 21.6.2002. JO C 61 de 14.3.2003.

⁽⁵⁾ Ver jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, concretamente o processo STEDH Ahmed/Austria, de 17.12.1996, suspensão de uma ordem de expulsão de um cidadão da Somália em virtude de perigo real no seu país de origem, dado que a sua expulsão implicaria violação da Convenção pela Áustria; Hatami contra Suécia, de 9.10.1998, sobre a decisão de expulsar para o Irão um cidadão deste país, expulsão suspensa e depois anulada.

doença grave⁽¹⁾, ou outros⁽²⁾); vínculos a um determinado lugar, por exemplo em virtude de laços familiares no Estado-Membro que executa a medida ou em outros países da União Europeia; a perda de vínculos pessoais com o país de origem devido a longa ausência — que podem inviabilizar uma ordem de expulsão.

4.10. Nos procedimentos de afastamento, o Estado-Membro competente deve garantir ao destinatário da decisão uma verdadeira protecção jurídica baseada na legislação em vigor.

4.11. O Comité⁽³⁾ concorda com a Comissão quando esta propõe políticas de regresso voluntário. A expulsão e o regresso forçado são decisões muito graves, a aplicar unicamente em situações excepcionais; as autoridades devem examinar cada caso individualmente e considerar soluções alternativas em função da situação laboral e familiar do interessado e da sua integração no país de acolhimento⁽⁴⁾.

4.12. As decisões de expulsão não deverão abranger os nacionais de países terceiros que:

- residam legalmente num Estado-Membro da União Europeia,
- estejam integrados por vínculos profissionais e familiares e
- tenham rompido os laços com o país de origem devido à ausência prolongada.

A lei deve aplicar-se a estes nacionais de países terceiros da mesma maneira que aos nacionais da União Europeia.

4.13. É importante assinalar que as decisões de expulsão devem ter como fundamento ameaça grave e real para a ordem pública ou a segurança nacional, sancionada por um tribunal. As consequências administrativas devem ser proporcionais às

decisões judiciais⁽⁵⁾. O conceito de «existência de razões sérias» utilizado na Directiva (2001/40/CE) pode pressupor violação de alguns direitos tutelados pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (artigo 1.º)⁽⁶⁾ e pela Carta dos Direitos Fundamentais. A Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem estabelece determinados direitos dos cidadãos estrangeiros objecto de decisões de afastamento/expulsão. Além disso, abunda jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que deve ser tida em conta na legislação da União Europeia.

5. Observações sobre a proposta de decisão do Conselho

5.1. A proposta de decisão do Conselho destina-se a que os custos reais derivados da aplicação de uma decisão de afastamento, quando este não possa ser executado a expensas do nacional do país terceiro em causa, sejam suportados pelo Estado-Membro autor dessa decisão, para evitar desequilíbrios financeiros na aplicação da Directiva 2001/40/CE.

5.2. O Comité considera que o procedimento previsto na proposta de decisão do Conselho para compensar os desequilíbrios financeiros poderá ser elaborado quando existir legislação comum em matéria de imigração e de asilo.

5.3. Em situações excepcionais, aquando de acontecimentos graves que envolvem crises humanitárias e afluxo de grandes número de pessoas deslocadas para os Estados-Membros, poderá prever-se o recurso a fundos comunitários para garantir tratamento adequado às pessoas que terão de regressar.

⁽⁵⁾ As legislações dos Estados-Membros proíbem a dupla penalização. Recentemente, a Presidência grega tomou uma iniciativa com vista à elaboração de uma decisão-quadro do Conselho relativa à aplicação do princípio *ne bis in idem*.

⁽⁶⁾ Sentença do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (STEDH), de 13 de Dezembro de 2001, proc.º Ezzoudhi contra França, o requerente chegou a França aos cinco anos e aí reside desde então. Estudou neste país e trabalhou vários anos. Mãe e irmãos também residem em França, pelo que a medida de interdição de residência colide, no entender do Tribunal, com o direito à sua vida familiar. Por outro lado, a medida adoptada baseava-se numa condenação penal por uso estupefacientes. O Tribunal considera que os delitos por que o requerente foi condenado (dois anos de prisão por violação da legislação em matéria de estupefacientes, em relação principalmente com o consumo de droga) não justifica razoavelmente a presunção de que o requerente constitui uma ameaça grave para a ordem pública, como prova aliás à leveza da pena não obstante a recidiva. Os delitos cometidos pelo requerente não poderiam considerar-se nem separadamente nem no seu conjunto como de uma gravidade tal que justifique a severidade da decisão, atendendo ao seu carácter definitivo, e atendendo também aos vínculos com a França e ao facto de que, à parte a nacionalidade, não existem vínculos com Marrocos.

⁽¹⁾ STEDH no processo B. B. contra França, de 7.10.1998, respeitante a uma decisão de regresso forçado de um cidadão da República do Congo (ex. Zaire), doente da Sida, que não poderia beneficiar de tratamento médico adequado no seu país de origem. No mesmo sentido apontam as sentenças respeitantes ao processo Andric contra a Suécia, Majic contra a Suécia e outros, de 23.2.1999, que estabelecem que a ordem de expulsão deveria ser suspensa durante o tratamento psiquiátrico obrigatório de que beneficia o cidadão estrangeiro.

⁽²⁾ JO C 61 de 14.3.2003.

⁽³⁾ JO C 85 de 8.4.2003; JO C 61 de 14.3.2003.

⁽⁴⁾ Não obstante mecanismos introduzidos por inúmeros Estados-Membros para agilizar a execução, os procedimentos administrativos de expulsão são morosos, pelo que na pendência dessa execução podem ocorrer factos susceptíveis de modificar o estatuto jurídico do cidadão estrangeiro (matrimónio, nascimento de um filho que tenha a cidadania de um Estado-Membro), ou de inviabilizar, por razões humanitárias, a decisão de expulsão.

5.4. Os Estados-Membros só deverão compensar os custos decorrentes da aplicação da directiva relativamente às decisões de expulsão proferidas por tribunais no respeito da protecção jurídica efectiva e dos direitos humanos.

5.5. O CESE considera inaceitável que os Estados-Membros da UE financiem a expulsão de um cidadão de um país terceiro quando, após as necessárias investigações, se verifique violação dos direitos do homem. Recorda que os artigos 3.º, 5.º, 6.º, 8.º e 13.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e os artigos 3.º, 4.º, 19.º, 24.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais se aplicam aos procedimentos de afastamento/expulsão.

5.6. Os Estados-Membros têm dificuldade em celebrar acordos de readmissão com alguns países terceiros. É conveniente que a UE realize este tipo de acordos no âmbito da sua política de relações externas. A União Europeia pode celebrar com países terceiros convenções de repatriação contendo disposições atinentes ao respeito dos direitos humanos dos repatriados, com a garantia de que estas pessoas não serão punidas pelo facto de terem saído do território nacional. Estes acordos deverão ser escorados por outros instrumentos políticos, económicos e sociais que se revistam de interesse para os países terceiros, no quadro de uma política de relações externas da UE, como propôs o Comité em anterior parecer ⁽¹⁾.

5.7. É muito importante que a UE estabeleça no futuro uma relação adequada entre política de imigração e política de desenvolvimento. Neste contexto, algumas acções bem geridas de incentivo ao regresso podem revelar-se úteis tanto para o desenvolvimento económico dos países terceiros como para a integração das pessoas em causa.

5.8. É necessário elaborar programas para incentivar o regresso voluntário através de organizações internacionais e organizações não governamentais, que poderão ser financiados pela UE como o recomenda o Comité no seu parecer ⁽²⁾ sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina». As decisões de afastamento poderiam ser executadas de forma mais eficaz em muitos casos se fossem transformadas em acordos de regresso, utilizando para tal fim os fundos previstos para a gestão de tais decisões.

5.9. O n.º 4 do artigo 2.º permite que os Estados-Membros acordem numa base bilateral em reembolsar despesas que ultrapassem os custos mínimos, o que permitirá fretar voos para transportar os repatriados para os países de origem a custos de transporte reduzidos. As condições de transporte deverem ser dignas e garantir a integridade física e psicológica das pessoas transportadas.

5.10. Ainda que este modo de lidar com as expulsões não corresponda juridicamente à figura de «expulsões colectivas», o CESE recomenda que se limitem a situações excepcionais. O Comité recorda que o artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE proíbe as expulsões colectivas.

5.11. Afigura-se adequado que o reembolso ocorra nos três anos subsequentes à emissão de uma decisão de afastamento, e que seja possível indeferir os pedidos de reembolso apresentados mais de um ano após a execução da ordem de expulsão. A decisão de indeferimento deverá ser devidamente fundamentada.

5.12. A criação de pontos de contacto nacionais garantirá uma gestão transparente com base em regras comuns e procedimentos legalmente estabelecidos.

5.13. A decisão do Conselho prevê o reembolso dos custos reais de estadia do repatriado em instalações de detenção por um período não superior a três meses. Em precedente parecer ⁽¹⁾ sobre o Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal, apontou que a detenção. A duração máxima da detenção na pendência do afastamento não poderá exceder trinta dias, devendo a detenção ocorrer em centros específicos para o efeito e não em estabelecimentos prisionais para delinquentes. Poderá recorrer-se a estes últimos apenas quando a expulsão resultar de uma condenação por delito.

5.14. Dos relatórios anuais a apresentar pelos pontos de contacto à Comissão deverá constar fundamentação das ordens de expulsão de acordo com o artigo 3.º da Directiva, bem assim o custo das repatriações forçadas levadas a cabo.

6. Observações finais

6.1. Os mecanismos de compensação financeira respeitantes às decisões de afastamento serão mais eficazes quando existir uma política comum de imigração e de asilo. O método aberto de coordenação deverá ser complementar da legislação comum e não servir de desculpa para não elaborar legislação.

6.2. As restrições orçamentais não devem, em caso algum, afectar o nível de protecção e o tratamento devido aos destinatários das decisões de expulsão, nem implicar dilatação do período de detenção, agravamento das condições de tratamento ou limitação dos seus direitos fundamentais (excepção feita à liberdade de movimento).

⁽¹⁾ JO C 61 de 14.3.2003.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal». JO C 149 de 21.6.2002.

6.3. Cabe ter em conta determinados grupos em situações especiais previstas no artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais às quais não se aplica a medida de expulsão. De acordo com a recomendação do Comité no citado parecer sobre o Livro Verde relativo à política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal⁽¹⁾, há que tornar estas

medidas extensivas às pessoas que se encontram nas seguintes situações:

- quando o regresso implica separação familiar (filhos ou ascendentes);
- quando o regresso representa grave prejuízo para os menores a cargo;
- quando a pessoa sofre de grave enfermidade física ou psíquica;
- quando pode haver graves riscos para a segurança, a vida e a liberdade da pessoa no país de origem ou no(s) país(es) de trânsito.

⁽¹⁾ A própria Comissão observa que «Uma política europeia em matéria de regresso deve respeitar plenamente os direitos do Homem e as liberdades fundamentais e, como tal, deve inscrever-se no contexto das políticas da União Europeia sobre os direitos do Homem, tanto na União Europeia como nas suas relações externas. O artigo 6.º do Tratado da União Europeia reafirma que a União Europeia assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros».

Bruxelas, 18 de Junho de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH