

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	
	403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003	
2004/C 32/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Para um turismo acessível a todas as pessoas e socialmente sustentável»	1
2004/C 32/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às medidas e aos procedimentos destinados a assegurar o respeito pelos direitos de propriedade intelectual» (COM(2003) 46 final — 2003/0024 (COD))	15
2004/C 32/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de Regulamento da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 68/2001 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios à formação»	20

Preço: 22,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2004/C 32/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: <ul style="list-style-type: none"> — a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões relativa ao reforço da protecção do transporte marítimo», e — a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da segurança dos navios e das instalações portuárias» (COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD)) 	21
2004/C 32/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As redes transeuromediterrânicas de energia»	28
2004/C 32/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à generalização e à interoperabilidade dos sistemas de teleportagem rodoviária na Comunidade» (COM(2003) 132 final — 2003/0081 (COD))	36
2004/C 32/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão sobre a elaboração de um plano de acção para tecnologias ambientais» (COM(2003) 131 final)	39
2004/C 32/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre: <ul style="list-style-type: none"> — a «Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes», — a «Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de 1998 à Convenção de 1979 sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância relativo a Poluentes Orgânicos Persistentes», e — a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a poluentes orgânicos persistentes e que altera as Directivas 79/117/CEE e 96/59/CE» (COM(2003) 331, 332 e 333 final — 2003/0118-0117-0119 (CNS)) 	45
2004/C 32/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo» (COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD))	49
2004/C 32/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu e o apoio a actividades pontuais no domínio da educação e da formação» (COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD))	52

Número de informação	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2004/C 32/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças» (COM(2003) 441 final — 2003/0174 (COD))	57
2004/C 32/12	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 “Reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalizar a coordenação aberta no domínio da protecção social”» (COM(2003) 261 final)	60
2004/C 32/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui um regime de compensação dos custos suplementares gerados pela ultraperifericidade em relação ao escoamento de determinados produtos da pesca dos Açores, da Madeira, das ilhas Canárias e dos departamentos franceses da Guiana e da Reunião» (COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS))	64
2004/C 32/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2561/2001 do Conselho relativo à promoção de reconversão dos navios e dos pescadores que, até 1999, estavam dependentes do acordo de pesca com Marrocos» (COM(2003) 437 final — 2003/157 (CNS))	66
2004/C 32/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: <ul style="list-style-type: none"> — a «Comunicação da Comissão “Programa de promoção do transporte marítimo de curta distância”, e — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às unidades de carregamento intermodais» (COM(2003) 155 final — 2003/0056 (COD))	67
2004/C 32/16	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 1408/71 do Conselho 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 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, no que respeita ao “Alinhamento dos direitos e simplificação dos procedimentos”» (COM(2003) 378 final — 2003/0138 (COD))	78
2004/C 32/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão n.º 834/2002/CE que adopta o programa específico de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração: Integração e reforço do Espaço Europeu da Investigação (2002-2006)» (COM(2003) 390 final — 2003/0151 (CNS))	81
2004/C 32/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Iniciativa do Reino dos Países Baixos tendo em vista a aprovação do regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 44/2001 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial»	88

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2004/C 32/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas das trocas de bens entre Estados-Membros» (COM(2003) 364 final — 2003/0126 (COD))	92
2004/C 32/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 77/799/CEE do Conselho relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos directos e indirectos» (COM(2003) 446 final/2 — 2003/0170 (COD))	94
2004/C 32/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece requisitos de higiene dos alimentos para animais» (COM(2003) 180 final — 2003/0071 (COD))	97
2004/C 32/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento n.º 79/65/CEE que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na Comunidade Económica Europeia» (COM(2003) 472 final — 2003/0182 (CNS))	101
2004/C 32/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Balanço das experiências recolhidas pelo CESE para avaliar o impacto económico, social e no domínio do emprego das reformas estruturais implementadas na União»	103
2004/C 32/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado» (COM(2003) 397 final — 2003/0169 (CNS))	113
2004/C 32/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 90/435/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes» (COM(2003) 462 final — 2003/0179 (CNS))	118
2004/C 32/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao processo de aprovação de medidas derrogatórias e à competência de execução» (COM(2003) 335 final — 2003/0120 (CNS))	120

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

403.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 29 E 30 DE OUTUBRO DE 2003

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Para um turismo acessível a todas as pessoas e socialmente sustentável»

(2004/C 32/01)

Em 23 de Janeiro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre o tema «Para um turismo acessível a todas as pessoas e socialmente sustentável».

A Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos emitiu parecer em 7 de Outubro de 2003 (relator: J. Mendoza).

Na 403.^a reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 112 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção.

1.^a PARTE: **ASPECTOS GERAIS**

1. *Introdução*

1.1. O turismo é reconhecido, de forma geral no mundo e, em particular, na União Europeia e nas suas instituições como uma actividade e um fenómeno económico de importância estratégica para a concretização de vários objectivos que estão no centro da própria razão de ser das políticas da União Europeia, da sua vontade de construir uma Europa melhor, hoje e para o futuro das gerações vindouras. O desenvolvimento turístico, pelas suas consequências directas nas condições económicas, sociais e ambientais do meio onde se produz, pode e deve constituir um instrumento privilegiado de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos europeus; mas para assegurar o cumprimento a longo prazo deste potencial e para torná-lo real, o turismo deve observar determinados requisitos de sustentabilidade que todos os intervenientes: instituições públicas e privadas, empresas e utilizadores devemos respeitar. Esse conjunto de condições são as que configurarão as novas formas de turismo sustentável, em termos económicos, sociais e ambientais, que desejamos e procuramos.

1.2. Importa salientar a contribuição, reconhecida e especial, do turismo sustentável para a concretização do objectivo estratégico da Cimeira de Lisboa: Tornar-se a economia

baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico duradouro, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de maior coesão social.

1.2.1. O Conselho de Bruxelas de 20 e 21 de Março de 2003, num novo contexto económico de menor vitalidade e de menor criação de emprego, tentou passar das palavras aos actos e conseguir que a União e os Estados-Membros cumprissem os seus compromissos: Reiteramos o nosso firme empenho pessoal em realizar oportuna e eficazmente as reformas nos três pilares — económico, social e ambiental — da Estratégia de Lisboa.

O mesmo Conselho definiu novas prioridades que, na prática, significam dar um novo impulso ao espírito empresarial, à inovação e ao fortalecimento do mercado interno, como formas de melhorar a competitividade e situá-la no lugar central que lhe corresponde na economia, em geral, e no turismo, em particular.

1.3. Neste ano de 2003, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência, é necessário encarar de modo especialmente atento e preocupado a forma de aplicar o direito das pessoas com deficiência de desfrutar do seu lazer, de fazer turismo de forma plena, mas para tal são necessárias mudanças de mentalidade,

informação, sensibilização e gestão. Analisaremos essas condições e proporemos iniciativas que constituirão uma pequena contribuição do Comité Económico e Social Europeu para o êxito deste Ano Europeu e para tornar o turismo sustentável e acessível a todos uma realidade

1.4. Tão pouco podemos esquecer que, mesmo hoje, o turismo ainda não é uma actividade acessível a todos os cidadãos da Europa, por várias razões de natureza social e económica. Os benefícios de todo o tipo que a actividade turística oferece a todos os cidadãos, mas especialmente aos jovens, merecem uma atenção especial das instituições, tendo em vista a promoção de novas formas de turismo acessíveis a todos e, sobretudo, aos que dispõem de menor poder de compra. A construção de uma Europa alargada, ecologicamente sustentável, economicamente competitiva e socialmente coesa, em que todos os cidadãos desfrutem de boa qualidade de vida, justifica a afectação de recursos, atenção e políticas de promoção adequadas a esse objectivo.

2. O turismo na política europeia

2.1. É do conhecimento e aceitação geral que o turismo é uma actividade económica de grande importância, não apenas de uma perspectiva económica, mas também social e ambiental, tanto para a União Europeia como para todo o mundo. Os povos com turismo desenvolvido acompanham atentamente a actividade turística, com vista a prosseguir uma actividade que, no passado, se demonstrou geradora de riqueza, de um alto nível de emprego e de qualidade de vida, mas também os povos menos desenvolvidos encaram o turismo com esperança, como actividade potencialmente central para a sua saída da pobreza e para o seu progresso económico e desenvolvimento social e para a concretização dos objectivos da convergência.

2.2. Mas se tal é certo, também é verdade que o turismo foi com frequência no passado, é actualmente e pode ser no futuro, uma actividade geradora de desequilíbrios económicos, sociais e ambientais e que, a longo prazo, apresenta ameaças que podem comprometer o seu potencial de geração de bem-estar e de desenvolvimento sustentável.

2.3. Relativamente à importância económica do turismo na UE, basta reproduzir aqui, pela sua clareza, alguns dos textos mais relevantes da Comunicação da Comissão sobre «Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu» (1).

«O sector do turismo na União Europeia conta com aproximadamente dois milhões de empresas, essencialmente PME, responsáveis por cerca de 5 % do PIB e do emprego. Este valor oscila entre 3 % e 8 %, consoante os Estados-Membros. Além disso, o turismo gera um volume considerável de actividades noutros sectores, como o comércio e os equipamentos especializados, na ordem de uma vez e meia o das actividades directamente geradas pelo turismo.

Em termos de volume de negócios, mais de 80 % do turismo europeu é particular ou familiar. A restante percentagem diz respeito ao turismo de negócios, em sentido lato. Este último valor oscila, consoante o país, entre perto de 15 % e mais de 30 % do volume total, registando os países nórdicos a percentagem mais elevada. Um oitavo das despesas pessoais dos agregados familiares europeus é consagrado a consumos ligados ao turismo, um valor que varia relativamente pouco de país para país.

O turismo comunitário é maioritariamente um turismo doméstico. Quanto à actividade turística inventariada, 87 % diz respeito aos seus próprios cidadãos, com apenas 13 % de visitantes de países terceiros. Relativamente aos turistas comunitários, três quartos permanecem no território de um dos quinze Estados-Membros e o restante quarto parte para outros locais da Europa e do mundo.

O turismo é um dos sectores da economia europeia com melhores perspectivas de futuro. As previsões apontam para um crescimento contínuo do turismo na Europa mais elevado do que o crescimento económico médio. Tal deve-se a factores como o aumento do tempo atribuído às actividades de lazer, a sua importância social e o crescimento económico global.

Nos últimos anos, só nos domínios da hotelaria e da restauração, foram criados cerca de 100 000 postos de trabalho por ano, na Europa. Com a maior diversidade e densidade de atracções turísticas, a Europa é a região turística mais visitada do mundo. Apesar de registar uma taxa de crescimento turístico inferior à média mundial, nomeadamente à de certas regiões ultramarinas emergentes, o volume do turismo europeu deverá duplicar nos próximos 20 a 25 anos, com consequências nítidas em termos de despesas e de produto (na ordem dos 3 % anuais). O emprego crescerá cerca de 15 % no conjunto dos próximos dez anos.»

2.4. Se é verdade que o turismo não integra directamente a política comum da União Europeia, não é menos verdade que diversas instituições europeias aplicam medidas e acções que, pelo seu carácter transversal, têm consequências no turismo ou se apoiam nele como instrumento para alcançar diversos objectivos principais da UE: desenvolvimento sustentável, emprego, coesão económica e social... enfim, uma melhor qualidade de vida para os cidadãos europeus.

(1) COM(2001) 665 final de 13.11.2001.

2.4.1. É importante realçar que a única referência ao turismo no Tratado da União na sua redacção consolidada em Nice, depois da revisão e ampliação de diversos protocolos, é a alínea u) do artigo 3.º dedicada aos Princípios que afirma textualmente:

«Para alcançar os fins enunciados no artigo 2.º, a acção da Comunidade implica, nos termos do disposto e segundo o calendário previsto no presente Tratado:

...

u) medidas nos domínios da energia, da protecção civil e do turismo.»

2.5. Tem sido dada uma grande importância à actividade turística, como instrumento de geração de emprego, em diversos documentos da Comissão e do Conselho, mas é consensual que, embora essa presença do turismo seja pouco relevante no conjunto das políticas europeias, deverá, provavelmente, ser reforçada e ampliada para estar em consonância com a importância estratégica, por todos aceite, que o turismo tem actualmente e terá, previsivelmente, no futuro. Nesse sentido, têm-se ouvido vozes que reivindicam e prevêm no futuro uma maior presença do turismo no conjunto das actividades da União Europeia e das suas diversas instituições e, de forma mais relevante, a necessidade de exigir a coordenação necessária do conjunto de políticas comunitárias com incidência no turismo. Para que isso seja possível, é necessário dispor no futuro de mais e melhores dados relativamente ao turismo e a todas as suas facetas e relações com os restantes sectores, de forma a poder avaliar com todo rigor a contribuição do turismo para a qualidade de vida e a coesão dos cidadãos europeus, não apenas em termos económicos mas também sociais.

2.6. A realidade imediata da integração dos novos países na União Europeia obriga a ter em conta as consequências que o referido alargamento pressuporá para o turismo, tanto nos actuais 15 países como nos 10 futuros. Considera-se que a Comissão poderia estudar cuidada e profundamente este assunto e divulgar amplamente os resultados e conclusões da referida investigação.

2.7. A definição do papel que o turismo vai ter na configuração da Europa que resultará da Convenção Europeia merece também uma atenção especial. Deverão promover-se iniciativas para assegurar que a actividade e a política turísticas sejam efectivamente reconhecidas, tanto pela sua importância económica como pela sua capacidade de geração de emprego, benefícios culturais e compreensão entre os cidadãos de todo o mundo, e ainda como instrumento de construção da Europa dos Cidadãos.

3. O turismo

3.1. O fenómeno turístico apresenta uma grande complexidade pela enorme variedade de factores que intervêm na sua

configuração, ordenação e desenvolvimento. Podemos indicar alguns desses factores e as suas relações com o turismo para abordar correctamente, tanto as actuais formas de desenvolvimento do turismo como a reformulação das formas futuras de modo a que, como indica o título deste parecer, sejam: acessíveis a todas as pessoas e socialmente sustentáveis.

3.2. Entre todos os factores em interacção com o turismo, alguns são considerados relevantes para conseguir essa convergência de objectivos e merecem, por isso, um tratamento aprofundado. Consideramos serem dez as facetas que nos vão permitir abordar a forma mais eficaz de alcançar esse objectivo: O turista, o emprego, as empresas, a coesão social, a estabilidade, a cultura e o património, a acessibilidade das pessoas com deficiência, o ambiente, a paz e a solidariedade e os papéis dos intervenientes no sector.

3.3. Relativamente a essas dez facetas e relações do turismo, proporemos várias iniciativas de ordem e responsabilidade muito diversas para a sua aplicação. Acolhemos assim o espírito da Cimeira de Bruxelas, que insta à aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável. Talvez o turismo, pelo seu carácter estratégico para a economia europeia, seja uma actividade que possa funcionar como «piloto» nessa aplicação na prática; as iniciativas indicadas na segunda parte deste parecer constituem propostas que, pelo seu amplo âmbito conceptual, podem permitir esse campo de acção.

4. Turismo e sustentabilidade

4.1. Falar actualmente de sustentabilidade, quase 30 anos depois de a expressão «desenvolvimento sustentável» ter sido utilizada pela primeira vez para qualificar o modelo de desenvolvimento que consideramos eficaz, continua a ser uma exigência para toda a actividade humana, seja de ordem económica (relação recursos-productos), de ordem social (relação pessoas-grupos) ou de ordem ambiental (relação homem-natureza).

4.1.1. Este termo de Desenvolvimento Sustentável alcançou a sua plenitude na Cimeira do Rio de 1992, sendo desde então aceite por toda a comunidade internacional e mantendo uma certa ambiguidade na sua formulação conceptual, o que permite a sua aplicação com diferentes matizes. Recordemos uma definição clássica, a de Brundtland: «O desenvolvimento sustentável será aquele que permitirá satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades».

4.2. Falar de sustentabilidade não é falar de soluções fáceis, é falar de conflitos entre os diversos objectivos que a sociedade se pode fixar, conflitos entre economia e ecologia, conflitos entre o hoje e o amanhã, conflitos entre o local e o global. Por isso, falar de sustentabilidade não é apenas falar de soluções técnicas, mas de valores, de prioridades, de formas de abordar os problemas, de um novo modo de colocar políticas públicas e privadas e, conseqüentemente, de uma mudança de modelo que seja capaz de permitir a toda a acção humana o respeito e o equilíbrio entre diversos compromissos.

4.3. Diversas instituições da UE acolheram a filosofia da sustentabilidade e assim, por exemplo, o Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1999, torna o desenvolvimento sustentável uma das principais tarefas da Comunidade Europeia. No artigo 2.º do Tratado estabelece-se que «A União terá os seguintes objectivos (...) promover o progresso económico e social e um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante (...) o reforço da coesão económica e social».

4.3.1. Existe um amplo consenso sobre as duas ideias principais que, no mínimo, se retiram do conceito de desenvolvimento sustentável:

- Que o desenvolvimento tem uma dimensão económica, sociocultural e ambiental. O desenvolvimento só será sustentável se se alcançar o equilíbrio entre os diferentes factores que influenciam a qualidade de vida.
- Que a geração actual tem a obrigação de, face às gerações futuras, deixar suficientes recursos sociais, ambientais e económicos para que possam usufruir, ao menos, do mesmo grau de bem-estar que nós.

4.3.2. Vê-se de forma clara e constante a tripla referência aos aspectos económicos, sociais e ambientais que devem formar os limites e as relações que designamos de desenvolvimento sustentável.

4.4. No caso do turismo, essa necessária abordagem tripla é mais evidente. O turismo é uma indústria, possivelmente a única, que tem a particularidade de o seu produto básico ser o «atractivo turístico», integrado por um conjunto de elementos nos quais a percepção da natureza, da sua variedade de ambientes e paisagens, a sua biodiversidade e, conseqüentemente, do seu respeito ambiental, desempenham um papel essencial na qualidade e adequação do produto que os utilizadores, os turistas, procuram.

4.4.1. A evidência de que o factor económico é essencial no âmbito turístico é consensualmente aceite. Tal como já se indicou anteriormente, a indústria turística revelou-se um forte motor de geração de emprego e riqueza em praticamente todo o mundo mas, de forma intensiva na Europa, e inclusivamente ainda mais concentrada nos países da área do Mediterrâneo. A sustentabilidade, no que se refere a este factor, implica a necessidade de uma visão económica a longo prazo, não a curto ou a médio prazo; significa apresentar os produtos turísticos em termos de competitividade sustentável, respeitando as condições ambientais, mas também com capacidade de gerar emprego e de qualidade durante todo o ano.

4.4.2. Da mesma forma, o carácter fundamental de serviço permite e, por sua vez, obriga a ter em conta os factores sociais dos agentes e das pessoas que intervêm no turismo com vista a serem capazes não apenas de oferecer um produto normalizado, mas de serem transmissores de valores sociais, culturais, de relação interpessoal que dêem valor à capacidade dos povos de partilhar tradições, culturas, valores e experiências. O turismo pode e deve ser um valioso instrumento de apoio na missão de completar o mercado interno da União Europeia. É preciso impulsionar activamente a plena realização do mercado interno de serviços no sector do turismo. Deveria ser totalmente garantida, no mais breve prazo possível, a livre circulação das pessoas que intervêm na actividade turística.

4.4.3. Não devemos esquecer que a sustentabilidade social implica eliminar, diminuir ou, pelo menos, compensar as ameaças que a própria tipologia da actividade turística apresenta no ambiente local e familiar das pessoas que nele prestam serviços. O ritmo horário dos trabalhadores do sector nas suas vertentes diárias, semanais e anuais gera, frequentemente, distorções familiares e sociais difíceis de ultrapassar e que produzem efeitos negativos na formação dos jovens, na necessária conciliação da vida familiar e profissional e na capacidade de relação e coesão social.

4.4.4. O turismo é um instrumento perfeito de conhecimento e de relação entre os povos do mundo; só quem conhece o outro é capaz de o entender, de o valorizar e de realizar o intercâmbio de conhecimento, cultura e vida. O turista e viajante tem em cada viagem uma oportunidade de experimentar emoções, experiências que o aproximam de outros povos, de outras formas de vida que lhe permitirão enriquecer-se em termos humanos, ser mais tolerante e solidário.

4.4.5. Conseguir ou, pelo menos, contribuir para que o turismo actual e futuro cumpra a sua função básica de conhecimento e intercâmbio entre os povos e que seja acessível, para que dele possam desfrutar todas as pessoas, independentemente da sua capacidade física, idade, rendimentos, raça, religião ou qualquer outra característica, é precisamente o objectivo do presente parecer.

4.5. Centrar este parecer nas novas formas de turismo acessível a todos e socialmente sustentável sob o conceito mais geral da sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável é o requisito de uma coerência interna que a UE e as suas diversas instituições devem cumprir e, por sua vez, é orientador relativamente às iniciativas concretas que se podem promover.

2.^a PARTE: PROPOSTAS

5. *Dez facetas da sustentabilidade do turismo, cem iniciativas para a acção*

5.1. Turismo e turistas

É evidente que o indivíduo deve ser o centro e o eixo de toda a actividade económica ou social. O turismo, como actividade económica e de relação pessoal, individual e colectiva entre os povos, necessita de satisfazer, em primeiro lugar, as necessidades das pessoas como tais, como cidadãos de uma nação, como cidadãos europeus e, conseqüentemente, como cidadãos do mundo.

O turista, enquanto consumidor, deve ser objecto de um conjunto de prestações e, por sua vez, sujeito a uma procura activa e com condicionantes que colaboram na sustentabilidade do turismo e da sua acessibilidade a todas as pessoas.

Várias iniciativas podem ser adoptadas para colaborar no objectivo de configurar para o futuro um turismo que seja capaz de integrar estes aspectos.

5.1.1. Praticar, por parte dos turistas, um turismo responsável, de uma perspectiva ambiental e social, com os diversos elementos que configuram a cadeia do serviço turístico: transporte, acolhimento no destino, diversão, alojamento, contacto com a natureza, com a cultura local, com o património e, especialmente, com os profissionais e os cidadãos em geral dos destinos turísticos.

5.1.2. Favorecer, por parte de todas as instituições e agentes que intervêm no turismo, a repartição das férias como forma de minimização do impacto e de contribuição para a dessazonalização da actividade turística.

5.1.3. Impulsionar nos países de origem, durante a viagem, e nos destinos, uma vasta política de formação e informação, de sensibilização e gestão de modelos de consumo sustentáveis durante todo o período da actividade turística.

5.1.4. Favorecer, em todas as suas possibilidades, a eficiência energética das viagens no seu modo de transporte, como forma de minimização da utilização de recursos.

5.1.5. Fomentar os diversos rótulos ecológicos que informam e orientam os consumidores para formas de turismo e consumo mais sustentáveis.

5.1.6. Promover a criação e o desenvolvimento, por parte dos operadores turísticos, de produtos que assegurem o usufruto sem esgotamento de recursos e sem geração de excesso de resíduos.

5.1.7. A orientação no sentido da qualidade sustentável dos diversos intervenientes no turismo, de forma a satisfazer os clientes como objectivo de toda a actividade económica, assegurando a nível europeu, nacional e regional a transparência de preços e serviços, através da harmonização de referências para identificar a própria qualidade dos serviços e dos estabelecimentos, segundo critérios de sustentabilidade.

5.1.8. Criação e difusão de modelos sustentáveis de direitos e obrigações dos turistas, dos intervenientes, das instituições, com especial atenção à segurança das pessoas, que é uma preocupação fundamental dos turistas.

5.1.9. Respeito dos princípios do Código Ético do Turismo aprovado pela OMT, que deve tornar-se na norma básica de comportamento dos consumidores — turistas e intervenientes no sector do turismo. De forma especial, deve erradicar-se o chamado turismo sexual, que não deve ser visto como uma forma válida de turismo.

5.1.10. Fomento do turismo como actividade básica, positiva e necessária para todas as pessoas e como instrumento de intercâmbio de culturas locais e do conceito e realidade da cidadania europeia sem fronteiras, transformando a actividade turística num factor de desenvolvimento humano e cultural dos turistas, equilibrando também a sua responsabilidade com os seus direitos enquanto consumidores. Promover a Europa, no seu conjunto, como destino turístico sustentável e acessível, no resto do mundo.

5.2. Turismo e emprego

Em diversas ocasiões verificou-se, através de vários estudos importantes, o enorme impacto actual e o extraordinário potencial do turismo na geração de emprego. Mas para que isso seja uma realidade, e realidade social e economicamente sustentável, devem satisfazer-se determinadas condições. O facto de o turismo ser uma actividade económica fundamentalmente de serviços pessoais permite que qualquer nova actividade turística gere novos postos de trabalho, mas apenas é possível um turismo de qualidade e sustentável com condições de emprego de qualidade.

Várias iniciativas podem ser adoptadas para colaborar no objectivo de configurar para o futuro um turismo que seja capaz de gerar mais e melhores empregos nas empresas e nas zonas turísticas.

5.2.1. Adoptar planos de formação ao longo da vida das pessoas que trabalham no sector turístico que permitam uma melhor adaptação, empregabilidade e progresso na carreira profissional dos trabalhadores.

5.2.2. Favorecer a modernização das qualificações, especializações e competências para se adaptarem às importantes alterações na organização e gestão da actividade turística. Criar novos perfis profissionais para dar resposta à procura de novas formas de turismo mais sustentáveis e acessíveis a todos. Os empregos no domínio do ambiente relacionados com o turismo devem ser fomentados, como parte integrante dos novos empregos do futuro.

5.2.3. Promover a criação de produtos turísticos diversificados e com actividade durante todo o ano para evitar a sazonalidade excessiva da actividade turística e, conseqüentemente, do emprego. Dar prioridade à recuperação das zonas em declínio ou de recuperação industrial, mineira, etc., e ao desenvolvimento da oferta turística rural nas zonas afectadas por mudanças na agricultura ou pelos efeitos da Política Agrícola Comum, como alternativa de actividade e preservação do emprego e da coesão social.

5.2.4. A negociação colectiva e a legislação devem reconhecer os direitos dos trabalhadores empregados a tempo parcial ou por temporada, no que respeita às prestações laborais e sociais, incluindo as pensões. Solicita-se ao Parlamento Europeu e aos interlocutores sociais que impulsionem as medidas para concretizar na prática, no âmbito europeu e na actividade turística, a figura do trabalhador efectivo descontinuo com direitos laborais e sociais, sem discriminação relativamente aos trabalhadores fixos.

5.2.5. Favorecer a flexibilidade e a transferibilidade das qualificações, que redundam na estabilidade do emprego ao longo de todo o ano.

5.2.6. Investigar e propor, no quadro da negociação colectiva, fórmulas e sistemas de relações laborais que permitam conciliar as contribuições para a segurança social durante todo o ano com a realização de actividade durante a parte do ano turisticamente mais activa.

5.2.7. Promover a participação activa dos trabalhadores nos processos de melhoria e de certificação de qualidade, assegurando que condições laborais correctas sejam elementos fundamentais da qualidade total da actividade e da empresa.

5.2.8. Melhorar o acesso à informação laboral, às oportunidades de emprego, à orientação profissional, às políticas activas de emprego utilizando, de preferência, as tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

5.2.9. Aplicar medidas de conciliação da vida familiar e profissional dando especial atenção às zonas turísticas pouco diversificadas na sua actividade. Em particular, nos aspectos relacionados com infantários, habitação e infra-estruturas.

5.2.10. Assegurar a igualdade de direitos laborais e salariais, independentemente do sexo, idade, etnia ou religião. Num contexto global e na dimensão internacional do turismo e da sua concorrência, seria necessário, como garantia mínima, que os Estados subscrevessem a Convenção da Organização Internacional do Trabalho n.º 172 e a Recomendação n.º 179 de 1991 sobre normas internacionais de trabalho para Hotéis e Restaurantes.

5.3. Turismo e empresas: competitividade empresarial e responsabilidade social das empresas

O turismo é fundamentalmente uma actividade económica complexa, um conjunto de serviços e sectores económicos que se regem por regras de mercado, que se articula entre empresas que procuram a competitividade, a geração de riqueza e, por conseguinte, que contribuem com emprego e qualidade de vida dos cidadãos, enquanto utilizadores e enquanto empregados do sector. Para que essa actividade económica seja sustentável e, por isso, assegure o seu próprio funcionamento e contribua para a sustentabilidade de todo o desenvolvimento futuro é necessário o cumprimento de condições garantidas através de diversas iniciativas.

5.3.1. Favorecer o conhecimento das oportunidades que a procura turística tem actualmente e o seu potencial no futuro, como instrumento de geração de riqueza através de novos produtos e destinos adequados aos valores da sustentabilidade.

5.3.2. Promover um diálogo contínuo do sector turístico, das administrações públicas, das organizações empresariais, dos sindicatos e dos cidadãos, procurando um consenso nas condições de qualidade e de sustentabilidade da indústria.

5.3.3. Assegurar a assunção de responsabilidade das empresas para com o ambiente local, com as suas formas de cultura, com as suas especificidades sociais, com o seu meio ambiente, propiciando a valorização e a aceitação social da actividade turística. Promover-se-á que as empresas do sector turístico subscrevam políticas de Responsabilidade Social de Empresas (RSE) como compromisso para com o turismo sustentável.

5.3.4. Criar instrumentos de apoio à criação de empresas, especialmente as PME que lhes permita a formação, a investigação, a transferência de conhecimentos e a cooperação empresarial.

5.3.5. Fomentar a cultura e as acções para a qualidade total dos produtos e serviços turísticos, integrando a qualidade ambiental como elemento essencial da certificação de qualidade.

5.3.6. Promover a criação e a diversificação de produtos e serviços anti-sazonais relativamente à actividade sazonal dominante ou de produtos e serviços com actividade durante todo o ano.

5.3.7. Aumentar a competitividade das empresas através da introdução de técnicas de gestão, modernização e utilização de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) no seio das empresas e nas suas relações com os clientes, fornecedores e empregados.

5.3.8. Defender e impulsionar o papel da empresa no sector turístico face às diversas formas ilegais ou não legais de turismo que não garantem o mesmo nível de contribuição para a melhoria da sociedade, não controlam a qualidade dos seus serviços turísticos e não asseguram os direitos dos consumidores.

5.3.9. Dar preferência às formas de turismo baseadas na actividade económica, pelo seu maior valor acrescentado e o seu menor impacto ambiental face às formas de turismo residencial baseadas na propriedade do solo e dos bens imobiliários e na escassa utilização, em média anual, desses activos. O turismo é, essencialmente, uma actividade económica que deve ser rentável e competitiva ao longo de todo o ano e não só em curtos períodos.

5.3.10. Assegurar a investigação, informação e promoção dos produtos e serviços turísticos através de parcerias público-privadas, utilizando formas e tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e do comércio electrónico. Facultar, por parte das administrações, serviços de utilização comum às empresas (bases de dados, redes de informação e promoção...).

5.4. Turismo e coesão social: repercussão e equilíbrio social da actividade turística

O turismo revelou-se como uma actividade forte, favorecedora do contacto entre os diversos povos e, por sua vez, geradora de bem-estar económico e social nas zonas turísticas receptoras de turistas. Mas também, com frequência, as relações sociais entre a população local alteram-se no sentido da perda do equilíbrio tradicional ao serem influenciadas por um fluxo de visitantes que ultrapassa várias vezes o número dos habitantes locais e tende a homogeneizar e a universalizar os produtos,

incluindo os turísticos, e as relações sociais. Desenvolver, de forma positiva, as potencialidades do turismo e reduzir os riscos de fractura social ou cultural, estão na base do turismo socialmente sustentável.

Manter um turismo socialmente sustentável do ponto de vista da coesão social das zonas e das populações locais exige um conjunto de condições que podem ser asseguradas e melhoradas através de diversas iniciativas.

5.4.1. Manutenção, por parte das instâncias públicas, com participação dos operadores do sector, de parâmetros de volume e crescimento de turismo que não ultrapassem a capacidade sustentável de acolhimento dos destinos turísticos, não apenas de uma perspectiva ambiental, mas também da perspectiva do equilíbrio das populações locais.

5.4.2. Promover os tipos de turismo que colaboram com a preservação dos costumes locais, potenciando-os e gerando valores de identidade que se tornem num atractivo turístico diferenciado e local.

5.4.3. Integrar a população local na planificação e gestão do destino turístico, não como simples receptores mas como intervenientes activos. O turismo pode desempenhar um papel importante na melhoria do mundo rural nos países da UE, especialmente, nos novos Estados-Membros.

5.4.4. Obter o maior consenso social da população receptora com vista a que o turismo minimize os efeitos negativos e maximize os positivos.

5.4.5. Assegurar que a população local disponha das correctas condições sanitárias, de educação, serviços de saneamento e restantes serviços públicos, necessárias para o desenvolvimento pessoal e comunitário, tanto das pessoas que trabalham na actividade turística como do resto da população local. De forma especial, o acesso a uma habitação digna é um direito fundamental, que tanto as instituições públicas como as empresas devem assegurar aos empregados do sector turístico.

5.4.6. Desenvolver, entre a população local, acções abrangentes de integração social, igualdade de oportunidades, formação e emprego como única forma de evitar a ruptura entre bem-estar económico e coesão social.

5.4.7. Favorecer a vida familiar das comunidades centradas na actividade turística, frequentemente agredida pelos ritmos e horários diário, semanal e anual típicos dos trabalhadores do turismo e que são contrários aos dos filhos em idade escolar.

5.4.8. Valorizar e estimular os jovens que optam por uma formação de valor acrescentado a longo prazo, face ao abandono prematuro dos estudos perante a oferta de trabalho rápida e fácil — que não contribui para a qualificação da actividade turística —, garantindo a compatibilidade da oferta de trabalho com uma formação integral e profissional.

5.4.9. Promover, entre a população local, diversas formas de associativismo e participação comunitária que assegurem a melhoria das redes sociais das zonas turísticas.

5.4.10. Lutar contra todas as formas de criminalidade no meio turístico e, em especial, contra a contaminação do turismo pela exploração sexual, em especial das crianças, contaminação que se oculta por trás de alegadas actividades de turismo em diversos países.

5.5. Turismo e Estabilidade: redução da sazonalidade

A sazonalidade tem sido considerada como o grande problema da actividade turística, uma vez que provoca graves desequilíbrios na actividade, já que esta não abrange todos os períodos possíveis, com graves consequências para as empresas, as pessoas empregadas no turismo, as zonas turísticas e, por fim, a capacidade de o turismo gerar riqueza e bem-estar.

A sazonalidade pressupõe, em primeiro lugar, uma subutilização de recursos de capital (instalações, imóveis, infra-estruturas...) e humanos, que durante grandes períodos do ano estão parados. A contrapartida é clara, se não existe actividade não existe remuneração desses recursos e os trabalhadores do sector têm de procurar outra actividade ou fazer parte dos desempregados durante esses meses.

Em alguns casos, esse período de inactividade será longo, noutros curto, nuns durante o Inverno e noutros no Verão, mas os efeitos ao longo do ano serão prejudiciais em quase todas as situações. Em todos os casos, a estabilidade básica do emprego, condição indispensável para a sua qualidade é ameaçada, noutros são as próprias empresas que vêem a sua rentabilidade e competitividade afectadas pela sazonalidade e pela diminuição de receitas que implica e constitui uma ameaça grave para a sustentabilidade, tanto do emprego como do conjunto da actividade turística.

Tendo em conta a base climática que a sazonalidade tem, não parece fácil encontrar a solução total para esse problema, mas diversas iniciativas podem ajudar a enfrentar a sazonalidade ou os seus efeitos negativos.

5.5.1. Facilitar a desconcentração dos períodos de férias dos utilizadores, que possibilite a diversidade de actividades turísticas e a sua repartição ao longo de todo o ano.

5.5.2. Propiciar, através de ofertas especiais que possam contar com ajudas e/ou financiamento público, o turismo dos grupos de pessoas profissionalmente não activas, de preferência durante as épocas de menor actividade turística, e ampliar e potenciar as actuais formas de turismo social existentes em vários países da União, favorecendo ainda o alargamento dos seus objectivos, actividades e utentes a toda a União Europeia.

5.5.3. Favorecer a criação de produtos turísticos claramente anti-sazonais nas zonas turísticas onde isso seja possível, como forma de compensar actividades pouco diversificadas.

5.5.4. Diversificar as economias das zonas turísticas, associando a actividade turística sazonal a outras indústrias não turísticas, para fazer face aos efeitos negativos e maximizar o efeito positivo da distribuição do risco.

5.5.5. Promover os intercâmbios internacionais de estudantes durante todo o ano, como forma de turismo cultural e de formação, que permitirá ao mesmo tempo estreitar e melhorar as relações entre países. Em paralelo, oferece-se aos estudantes a oportunidade de falar com fluência a língua estrangeira escolhida e conhecer a cultura do país.

5.5.6. Implantar, em todos os países da União Europeia, programas de turismo social com condições que assegurem a acessibilidade financeira de todos os cidadãos e que redundem em bem-estar para os utilizadores, em emprego durante todo o ano para os trabalhadores e em rentabilidade para as empresas.

5.5.7. Reforçar a investigação que está a ser levada a cabo pela Comissão Europeia sobre formas de cooperação e de coordenação transnacional a nível europeu de Programas de Turismo Social que assegurem o efeito positivo do intercâmbio cultural e social e promovam o conceito e a realidade da cidadania europeia.

5.5.8. Assegurar que a pressão das novas actividades turísticas sobre o ambiente seja controlada e assumida de uma perspectiva de sustentabilidade, em função dos benefícios sociais que permite alcançar.

5.5.9. Estabelecer a participação na gestão através de fórmulas de parceria público-privada de novos produtos orientados para a dessazonalização, para garantir a melhoria do equilíbrio económico, social e ambiental das zonas turísticas.

5.5.10. Promover acções transnacionais de intercâmbio de experiências neste domínio, partilhando as boas práticas existentes e investigando as condições para a sua aplicação noutros países.

5.6. Turismo, cultura e património

A riqueza cultural e do património dos povos e das cidades da Europa é, sem dúvida, um dos atractivos mais importantes que a actividade turística propõe aos potenciais turistas e viajantes. A diversidade de costumes e tradições dos diversos povos da Europa é também um elemento de riqueza não quantificável, mas real, que o turismo pode ajudar a preservar e valorizar. Alguns desses valores culturais imateriais, como o artesanato, a música, as tradições orais, os costumes, as línguas, as danças, os rituais, as festas, a medicina tradicional e a farmacopeia, as artes culinárias, etc., podem ser elementos integrantes de novas formas de turismo socialmente sustentável. Os eventos desportivos são também uma ocasião propícia ao turismo e ao intercâmbio dos valores diversos dos povos. Existem duas opções para a relação de turismo, cultura e património: a valorização dos diversos elementos que constituem essa cultura e património, sendo o turismo um instrumento de manutenção, preservação e melhoria ou de degradação desses elementos através do seu consumo irresponsável. A primeira opção é a sustentável, a segunda é a socialmente insustentável. Podemos propor várias iniciativas que contribuam para essa sustentabilidade cultural e do património através do turismo.

5.6.1. Ter em conta a capacidade de saturação, como variável fundamental na relação turismo-cultura-património se quisermos assegurar a sua sustentabilidade e regular a acessibilidade e impactos turísticos em função dos limites socialmente assumidos.

5.6.2. Respeitar as culturas e formas de vida locais como elementos essenciais da vida dos destinos turísticos, evitando a invasão territorial ou imposição social de costumes alheios ou estranhos.

5.6.3. Fomentar a valorização dos elementos patrimoniais e artísticos das zonas turísticas, através da reabilitação e da sua posterior manutenção.

5.6.4. Promover a activação dos recursos patrimoniais de cada zona para favorecer a diversificação dos produtos turísticos.

5.6.5. Assegurar que a indústria turística contribua com recursos económicos suficientes para as administrações locais competentes, de forma a ser possível a manutenção dos elementos patrimoniais e culturais.

5.6.6. Favorecer o artesanato local autêntico em toda a cadeia de valor da oferta turística como preservação do património cultural e como impulso económico.

5.6.7. Potenciar a investigação histórica, cultural e do património de cada zona turística para melhorar a memória histórica e colaborar na sua valorização.

5.6.8. Promover os intercâmbios culturais transnacionais em forma de redes, como modo de relação intercultural que aproxime os cidadãos europeus da realidade múltipla e valiosa da Europa. De forma especial, promover os intercâmbios entre jovens sob fórmulas de programas europeus (*Erasmus, Sócrates...*). Promover igualmente o ensino das línguas nos Estados-Membros, mediante o intercâmbio internacional de professores, de modo a que os alunos sejam ensinados por docentes falantes nativos. Os alunos poderão, desta forma, melhorar as suas capacidades de expressão oral; os falantes nativos poderão, por seu lado, transmitir directamente a sua cultura e dar testemunho do seu património.

5.6.9. Incrementar a presença da gastronomia local na oferta turística de hotelaria como forma de cultura básica dos povos, afastados da normalização da oferta culinária globalizada e indiferenciada.

5.6.10. Promover a gestão do património cultural através de fórmulas de participação social, parcerias e patrocínio, nas quais os cidadãos, as organizações empresariais, os sindicatos e as instituições estejam coordenadas.

5.7. Turismo e acessibilidade das pessoas com deficiência

O turismo converteu-se num fenómeno social de importância extraordinária, que mobiliza milhões de pessoas em todo o mundo, especialmente, na Europa, constituindo não apenas um factor de riqueza e progresso económico sem, precedentes, mas também um elemento decisivo para a melhoria do conhecimento, da comunicação, do grau de relação e de respeito entre os cidadãos de diferentes países.

O turismo é um bem social de importância primordial que deve estar ao alcance de todos os cidadãos, sem que nenhum grupo da população deva ser excluído, independentemente das circunstâncias pessoais, sociais, económicas ou de qualquer outra índole que integram os seus componentes. As pessoas com deficiência, que na União Europeia constituem cerca de 10 % da população global total, como consequência do seu crescente grau de integração económica e social, participam cada vez mais frequentemente em actividades turísticas, embora ainda existam impedimentos, barreiras e dificuldades de todo tipo e que lhes impedem um acesso regular e normalizado aos bens e serviços turísticos.

A supressão ou atenuação destas barreiras que limitam a prática do turismo por parte das pessoas com deficiência é uma exigência não apenas da igualdade de direitos e oportunidades e da não discriminação que vigoram no quadro da União Europeia e nos seus Estados-Membros, mas também representa uma medida eficaz para incluir novos grupos de cidadãos nas actividades relacionadas ou derivadas do turismo contribuindo, assim, para o crescimento de um sector económico que, sobretudo nos países do Sul da Europa, tem uma influência directa na geração de riqueza e de emprego para toda a sociedade.

Esta realidade incontestável levou o movimento associativo europeu de pessoas com deficiência a proclamar critérios orientadores em matéria de turismo e de deficiência, que se podem resumir numa espécie de decálogo, no qual se sintetizam as aspirações do sector social da deficiência no que se refere ao turismo. As iniciativas que podem concretizar esses princípios são as seguintes:

5.7.1. Garantir que as pessoas com deficiência e, especialmente, aquelas com problemas de mobilidade ou de comunicação, tenham direito efectivo de acesso regular e normalizado aos bens e serviços turísticos de todo o tipo.

5.7.2. Assegurar que os problemas de mobilidade ou de comunicação que as pessoas com deficiência podem ter de enfrentar não servirão nunca de base para proibir, negar, limitar ou condicionar o seu acesso aos bens e serviços turísticos, em igualdade de condições com os restantes cidadãos.

5.7.3. Os poderes públicos, nos seus diferentes níveis (local, regional, nacional e comunitário), estabelecerão e garantirão o cumprimento de normas jurídicas e técnicas uniformes que assegurem o livre acesso das pessoas com deficiência aos bens e serviços turísticos.

5.7.4. Os poderes públicos aplicarão, no âmbito das suas respectivas responsabilidades, programas e acções orientados para o fomento da acessibilidade e a eliminação progressiva das barreiras e obstáculos de todo o tipo que impedem ou dificultam às pessoas com deficiência o acesso com segurança e comodidade a serviços turísticos satisfatórios.

5.7.5. Possibilitar que o turismo acessível ou turismo para todos não seja uma questão da competência exclusiva das autoridades públicas, mas que a sua promoção e fomento sejam também da responsabilidade de todas as instâncias privadas (operadores turísticos, agências de viagens, fornecedores de transporte ou de alojamento ou responsáveis por atracções turísticas, etc.) que operam neste domínio socioeconómico.

5.7.6. A acessibilidade aos bens e serviços turísticos não deve provir apenas de uma imposição das autoridades públicas, que em qualquer caso deverão assegurar a utilização e o usufruto pleno e efectivo por parte das pessoas com deficiência das ofertas turísticas existentes, mas da livre decisão dos intervenientes no sector do turismo, que devem concluir que o turismo para todos é, para além de uma responsabilidade social, uma oportunidade de negócio e uma vantagem competitiva para os produtos e serviços de turismo e lazer que oferecem e prestam.

5.7.7. As autoridades públicas e os intervenientes privados que operam no sector turístico deverão ter em conta, com

vista a oferecer vantagens tarifárias e de contratação de produtos e serviços turísticos, a situação de desvantagem objectiva à partida das pessoas com deficiência, em especial, a daquelas que necessitam de ajuda ou auxílio de terceiros para a realização das suas actividades de lazer e de turismo.

5.7.8. A possibilidade de livre acesso e utilização dos bens e serviços turísticos por parte das pessoas com deficiência será um dos elementos que será tido em consideração no momento de certificar, outorgar e reconhecer qualificações de qualidade aos estabelecimentos e instalações turísticos (por exemplo: estrelas para os hotéis, categorias de restaurantes, etc.).

5.7.9. Todos os materiais e os serviços de informação turística deverão indicar, obrigatoriamente, as condições de acessibilidade aos bens e serviços turísticos oferecidos, de modo a que as pessoas com deficiência possam ser informadas, exacta e antecipadamente, sobre as possibilidades relativas ao livre acesso às ofertas turísticas.

5.7.10. Impulsionar e difundir o convite do movimento social das pessoas com deficiência às autoridades europeias, aos governos nacionais, às administrações regionais e locais, bem como aos operadores privados do sector do turismo dos países europeus, para unirem esforços com vista a tornar a Europa, centro efectivo do turismo mundial, num espaço livre de obstáculos e barreiras, aberto a todas as pessoas.

Aplicando estes princípios e iniciativas, estaremos a oferecer bens, produtos e serviços turísticos a um grupo de população — o das pessoas com deficiência e também, em grande medida, dos mais idosos — que até agora via limitada a sua participação plena neste sector. Através destas linhas de acção, avançaremos para a não discriminação, para o acesso ao turismo por parte de todas as pessoas; conferiremos um valor acrescentado à oferta turística; começaremos a satisfazer a procura de determinados cidadãos que nem sempre eram contemplados na sua dimensão de consumidores de bens turísticos e alargaremos o mercado a mais clientes potenciais gerando, por conseguinte, riqueza e progresso.

É muito frequente que, além das barreiras arquitectónicas, existam barreiras psicológicas em boa parte da população, por desconhecimento das necessidades reais dos deficientes, e que estas barreiras gerem comportamentos superficiais e sem civismo. Para sensibilizar todos os cidadãos e agentes intervenientes no turismo para a necessidade destas acções e iniciativas e para o papel que a cada um corresponde, propõe-se a realização de uma ampla campanha de sensibilização a nível europeu, como contributo para 2003, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência.

5.8. Turismo e ambiente

Num passado recente, turismo e ambiente eram apresentados como elementos antagónicos: se se pretendia a riqueza gerada pelo turismo tinha que ser à custa do ambiente, da ocupação dos melhores solos, preferencialmente, no litoral ou nas montanhas, à custa das localizações, sem ter em conta factores de biodiversidade, de recursos já existentes, a sua dimensão e a sua capacidade de saturação. Era uma selecção difícil perante um dilema mal colocado em que se confrontavam elementos que não são forçosamente opostos, mas a resposta geral dada, tendo em conta a realidade actual, era bem clara: crescamos, geremos riqueza mesmo que o ambiente seja prejudicado. E isso, paradoxalmente, numa actividade como o turismo que tem a sua base na manutenção da atracção da natureza. Trata-se, sem dúvida, de uma concepção diferente de prazos: ou a perspectiva a curto prazo do benefício imobiliário imediato ou a perspectiva sustentável de um benefício industrial competitivo e sustentável. Uma vez mais, defrontamo-nos com a necessidade de colocar condições e propor iniciativas que colaborem para novas formas de turismo sustentável de uma perspectiva ambiental.

5.8.1. Rever a proporção adequada entre volume de turistas e meios de transporte para minimizar o consumo de energia que a actividade turística e, em especial, o transporte necessitam.

5.8.2. Planificar os novos desenvolvimentos turísticos sob condições rigorosas de sustentabilidade: localização adequada, utilização de recursos, em especial, da água e da energia, de forma mínima e renovável. Os planos urbanísticos, nas suas diferentes modalidades, devem constituir os principais instrumentos de adequação e minimização de impactos.

5.8.3. Manter, de forma constante, o controlo do tecido urbanístico populacional e do ritmo de crescimento sustentável, assegurando o cumprimento da regulamentação através de inspecções.

5.8.4. Preservar a paisagem, a biodiversidade, o património natural terrestre e marítimo e, em especial, os sistemas costeiros e de montanha como sistemas especialmente frágeis e vulneráveis, susceptíveis de desejo de urbanização. As novas formas de turismo rural e de ecoturismo devem constituir contribuições correctas para esse equilíbrio.

5.8.5. Implantar nas empresas e instituições, sistemas de gestão ambiental avançados para a gestão dos recursos: água, energia, resíduos e actuar em coordenação e em parcerias público-privadas.

5.8.6. Promover uma mobilidade sustentável no interior das zonas turísticas, favorecendo a deslocação pedonal e o transporte público colectivo.

5.8.7. Fomentar a sensibilização ambiental dos residentes e dos turistas e implantar sistemas de modelos sustentáveis de comportamento. A Agenda Local 21, resultante da Cimeira da Terra realizada no Rio de Janeiro em 1992, como mandato de todos os povos e cidades para enfrentar de forma segura o século XXI, constitui um bom instrumento integral de planificação a longo prazo, de metodologia para superar conflitos entre diversos valores económicos, sociais e ambientais e de participação dos cidadãos nos planos de acção para a sustentabilidade.

5.8.8. Promover a utilização de instrumentos regulamentares, de fomento e financeiros, sob a forma de impostos ambientais que cooperem, de forma activa e enérgica, nas políticas e acções de sustentabilidade das zonas turísticas.

5.8.9. Motivar os hábitos de compra de produtos ecológicos entre visitantes e residentes.

5.8.10. Promover sistemas de auditoria ambiental e rótulos ecológicos, aceites a nível global, para valorizar as acções ambientais correctas. Apoiar o desenvolvimento de um rótulo ecológico comum a nível europeu, e valorizar e fomentar a aplicação dos critérios ecológicos dos serviços de alojamento turísticos, aprovados em 14 de Abril de 2003.

5.9. Turismo, paz e solidariedade

O turismo é precisamente o contrário da guerra. A guerra significa invasão de um país por parte de outro, agressão, destruição da natureza e do património, a humilhação de pessoas, inclusivamente a sua morte; o turismo, pelo contrário, significa acolhimento, intercâmbio, valorização do local, preservação do ambiente, riqueza e, conseqüentemente, amizade e amor entre as pessoas. Se apenas se ama o que se conhece, o turismo, como instrumento de aproximação e com a sua capacidade imensa de conhecimento de todos os povos, é instrumento de concórdia e paz entre os países, culturas, religiões e pessoas. Para tudo isto deverão obviamente contribuir a democracia e a estabilidade política, social e económica, tanto nos países de origem como nos países de destino dos turistas.

A compreensão entre os povos e a promoção dos valores éticos estão na base do turismo sustentável e responsável, por isso, a solidariedade entre os povos pode ser fruto do conhecimento turístico.

Para que o turismo seja realmente expressão e instrumento de paz e de solidariedade e, por conseguinte, sustentável e acessível são necessárias várias iniciativas:

5.9.1. Realizar as actividades turísticas em total respeito pela legislação, os costumes e as culturas dos países visitados, reconhecendo a sua riqueza.

5.9.2. Velar, por parte das autoridades, pela segurança dos turistas e dos seus bens e atender à informação e prevenção de actos que possam significar agressão.

5.9.3. Fomentar nos turistas a utilização dos recursos naturais e patrimoniais sob critérios de respeito e como meio de enriquecimento pessoal e colectivo.

5.9.4. Combater qualquer forma de agressão ou exploração sexual ou que ofenda a dignidade das populações, especialmente no que se refere a crianças, por prejudicar os objectivos básicos do turismo.

5.9.5. Facultar aos turistas, por parte dos intervenientes no sector do turismo, informação objectiva e verdadeira sobre os lugares de destino.

5.9.6. Promover e tornar efectivo o exercício do direito de todos de fazer turismo, como expressão do direito ao descanso, ao lazer e à formação ao longo da vida.

5.9.7. Trocar experiências de desenvolvimento turístico entre os povos com vocação turística para evitar cair em erros cometidos no passado deverá ser um exercício de solidariedade para evitar modelos de desenvolvimento que se tenham demonstrado insustentáveis.

5.9.8. Impulsionar, de forma geral, o turismo entre todos os povos do mundo será a forma mais eficaz para gerar a saída da pobreza, o desenvolvimento e o bem-estar de numerosos países.

5.9.9. A paz é uma condição necessária a qualquer desenvolvimento sustentável e, por isso, os intervenientes no sector do turismo deverão reafirmar e actuar a favor da construção, em todo o mundo, de condições de igualdade, justiça, democracia e bem-estar que a tornem possível e efectiva.

5.9.10. Assegurar e fomentar o turismo nas as suas diferentes formas, como instrumento de criação de conhecimento entre os povos e de paz entre as nações. Promover fórmulas de reconhecimento simbólico do papel do turismo na concretização da Paz em todo o mundo: Turistas pela Paz...

5.10. Turismo e agentes do sector

A grande diversidade de agentes que intervêm no turismo torna oportuno diferenciar os papéis que cada um desempenha nessa complexa tarefa de configurar as novas formas de turismo sustentável.

5.10.1. É obrigação dos responsáveis políticos e institucionais definir o quadro adequado no qual as novas formas de turismo sustentável sejam possíveis e sejam fomentadas através do conjunto de instrumentos que os poderes públicos têm ao seu dispor. As prioridades políticas relativas à opção estratégica de um turismo acessível a todos e sustentável devem permitir, no futuro, uma presença forte do turismo, de forma transversal, em todas as políticas europeias e uma maior relevância das políticas comuns que o afectam. Dispor de dados relevantes e de qualidade sob a forma de Contas Satélites do Turismo deve ser um instrumento de elaboração de políticas adequadas para alcançar os objectivos de sustentabilidade e de acessibilidade.

5.10.2. As administrações, em especial, as mais próximas do cidadão: regionais e locais, desempenham um papel especial na configuração do território dos destinos turísticos através do planeamento urbanístico do território, na ajuda da definição dos grupos sociais e da população local e na orientação da actividade económica, no presente caso, a turística. O seu papel relativamente ao turismo sustentável é muito grande e, normalmente, dispõe de competências directas ou indirectas sobre o processo turístico.

5.10.3. Para desempenhar esse papel importante para a sustentabilidade, é necessário articular instrumentos financeiros a nível regional e local que permitam aplicar e concretizar as políticas e estratégias acordadas.

5.10.4. Os interlocutores sociais: sindicatos e associações empresariais devem defender os interesses dos seus representados, mas tendo em conta a sua capacidade de acordar políticas, estratégias e práticas orientadas para a sustentabilidade do turismo, devendo a sua participação e co-responsabilidade serem facilitadas na concepção, acompanhamento e avaliação das iniciativas turísticas.

5.10.5. Os prestadores de serviços turísticos fornecem o produto final, relacionam-se com os consumidores e estabelecem contratos básicos entre o que pagam e recebem sendo, deste modo, os agentes da qualidade do conjunto do produto.

5.10.6. Os intermediários comerciais aproximam os produtos dos potenciais consumidores e põem em contacto os utilizadores e os fornecedores de serviços. A sua importância especial na sustentabilidade do produto é conferida pelo seu carácter de prescritores de destinos que podem orientar e dirigir os utilizadores de forma responsável.

5.10.7. As universidades e outros organismos de investigação geram conhecimento, instrumentos de gestão, informação e, por conseguinte, contribuem com dados de importância fundamental para a sustentabilidade do sector.

5.10.8. Os utilizadores são o elemento fundamental do turismo sustentável, na medida em que orientando o seu comportamento por modelos sustentáveis de consumo, favorecerão os destinos ou produtos que deles disponham.

5.10.9. Os anfitriões, como população local, são o recurso humano necessário para a prestação de um serviço turístico e a sua relação com o turista marcará a satisfação e, conseqüentemente, a vontade de fidelização ao destino.

5.10.10. Todos eles deverão estar conscientes da necessidade de trabalhar em conjunto, em diálogo e consenso, observando os mesmos princípios de turismo acessível e sustentável, pelo que se deverão estabelecer diversos mecanismos de participação e diálogo, do nível europeu ao local: Fóruns, conselhos, entidades patronais...

Valoriza-se, de forma especial e positivamente, o Fórum do Turismo Europeu promovido pela Comissão e a cooperação do CESE com outras instituições internacionais como a Organização Mundial de Turismo e o Centro Internacional do Turismo Social, como forma de avançar no conhecimento e consenso para um Turismo Sustentável e Acessível.

3.^a PARTE: ANEXOS E ANTECEDENTES

O papel da União em matéria de turismo: Livro Verde da Comissão ⁽¹⁾.

Conclusões do Conselho Turismo e Emprego de 26 de Novembro de 1997.

O turismo na Europa: Novas parcerias para a criação de postos de trabalho. Conclusões e recomendações do Grupo de alto nível para o emprego e o turismo de 15 de Outubro de 1998.

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Reforçar o potencial do turismo em matéria de emprego ⁽²⁾.

Seguimento das conclusões e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre Turismo e Emprego de 23 de Junho de 1999 (1999/C178/03).

Conclusões do Conselho Turismo e Emprego de 21 de Junho de 1999.

Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000.

Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Medidas comunitárias com impacto sobre o turismo de 28 de Março de 2001 ⁽³⁾.

Conclusões e o plano de acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001.

Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulado «Seguimento do Conselho Europeu de 21 de Setembro: situação do sector do turismo europeu» ⁽⁴⁾.

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Um quadro de cooperação para o futuro do turismo europeu ⁽⁵⁾.

Conclusões do Conselho Mercado Interno, Consumidores e Turismo de 26 de Novembro de 2001.

Resolução do Conselho sobre o futuro do turismo europeu (2002/C 135/01).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A integração das pessoas com deficiência na sociedade» (2002/C 241/17).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Turismo e emprego» ⁽⁶⁾.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu» de 18 de Setembro de 2002 ⁽⁷⁾.

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu» de 10 de Outubro de 2002.

⁽¹⁾ COM(95) 97 final.

⁽²⁾ COM(1999) 205 final.

⁽³⁾ COM(2001) 171 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 668 final.

⁽⁵⁾ COM(2001) 665 final.

⁽⁶⁾ JO C 75 de 15.3.2000, p. 37.

⁽⁷⁾ JO C 61 de 14.3.2003.

Resolução do Parlamento Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu» de 14 de Maio de 2002.

Agenda 21. Sustentabilidade do sector turístico na Europa. Documento de referência. Fórum Europeu de Turismo 2002 de 10 de Dezembro de 2002.

Decisão da Comissão de 14 de Abril de 2003 que estabelece os critérios ecológicos para a atribuição do rótulo ecológico comunitário a serviços de alojamento turístico (287/2003/CE).

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

Convenção de Colaboração entre o Ministério da Economia e o conselho espanhol de deficientes em matéria de Turismo Para Todos.

Código Ético do Turismo da Organização Mundial do Turismo.

Resoluções sobre política de turismo sustentável da União Internacional dos Trabalhadores da Alimentação, Agricultura, Hotéis, Restaurantes, Tabaco e Afins (UITA-IUF) e da Federação Europeia dos Sindicatos da Alimentação, Agricultura e Hotelaria-Turismo (EFFAT)

UNESCO: Plano de Acção sobre Políticas de Desenvolvimento. Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (Estocolmo, 1998).

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 às medidas e aos procedimentos destinados a assegurar o respeito pelos direitos de propriedade intelectual»

(COM(2003) 46 final — 2003/0024 (COD))

(2004/C 32/02)

Em 4 de Março de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos respectivos trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Outubro de 2003, sendo relator Daniel Retureau.

Na 403.^a reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

I. Apresentação e síntese

1. Objectivo

1.1. Após exame de várias legislações em vigor e de projectos legislativos sobre a propriedade industrial (patentes, marca comunitária e marcas, desenhos e modelos, designação social — abaixo designados de PI) e sobre a propriedade literária e artística (direito de autor, direitos conexos, direitos de diversa ordem, direito de sequência, direitos dos intérpretes e dos editores — abaixo designados de PLA), a Comissão apresenta, na sequência destes primeiros textos verticais (ainda incompletos), um projecto horizontal sobre processos civis e determinadas questões de procedimento e de sanções penais em matéria de pirataria e de contrafacção no âmbito do mercado interno.

2. Fundamento

2.1. Segundo a introdução da proposta de directiva, as disposições do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (acordo ADPIC, artigo 41.º) da OMC no sentido de proteger os direitos de PI-PLA no comércio internacional são insuficientes. Além disso, as diferenças existentes entre os direitos nacionais em termos de procedimentos e de sanções são divergentes e afectam o mercado único através da criação de distorções nos instrumentos jurídicos civis e penais de luta contra a pirataria e a contrafacção.

2.1.1. Ora, a grande criminalidade está a tomar de assalto de forma perigosa todas estas actividades ilegais. Mais, a Internet de alta velocidade facilita a pirataria de componentes de *software* e de outras obras intelectuais, como a música. Uma

harmonização dos procedimentos de protecção no plano cível dos direitos dos titulares de PI-PLA e de certas sanções penais aplicáveis aos infractores impõe-se, por estas razões, no quadro do mercado interno.

3. Síntese do parecer

3.1. O Comité apoia o objectivo perseguido e aprova o princípio de uma harmonização horizontal dos meios de luta contra a pirataria e a contrafacção que tendem a expandir-se, tanto nos países terceiros como nos Estados-Membros, e prejudicam os interesses legítimos dos consumidores, das empresas e dos autores. O Comité considera pertinente, no estágio actual do direito comunitário, a forma de uma directiva horizontal, conforme proposto. No entanto, tece alguns comentários e sugestões ao texto *sub judice*.

3.2. O Comité gostaria que a proposta previsse claramente medidas de defesa dos terceiros de boa fé e, mais genericamente, de educação e de informação dos consumidores, nomeadamente dos jovens, sobre os direitos de PI-PLA.

3.3. Quanto ao sector digital e à Internet, o Comité recomenda que não se incentivem, mesmo sob a forma de orientações, medidas de protecção que afectem os direitos legítimos dos consumidores e dos utilizadores ou a sua vida privada, imponham obrigações demasiadamente onerosas aos fornecedores de acesso à Internet ou possam, mesmo, afastar do mercado editores que propõem soluções alternativas, em particular, programas e formatos de fonte aberta (*open source*) de utilização e de reprodução livre ou programas e material para cópia privada.

3.4. Os direitos de PI-PLA, que conferem direitos exclusivos aos seus titulares, constituem monopólios temporários, instituídos por lei. Só são autorizados por um determinado tempo e, sem prejuízo de um interesse público superior, não são ilimitados, não podendo obstar à livre divulgação e à transferência de conhecimentos teóricos, científicos e de tecnologias, como as da Internet, sobre as quais assenta a economia do conhecimento competitiva e inovadora que falta construir na Europa.

3.5. As observações precedentes do Comité estão em conformidade com os objectivos do acordo ADPIC (artigo 7.º) e com os seus princípios (n.º 2 do artigo 8.º) ⁽¹⁾ que deveriam figurar nos considerandos da directiva, uma vez que as eventuais sanções não podem ser inteiramente separadas do direito material, nem deixar de considerar os possíveis abusos de direito por parte dos titulares de direitos de PI-PLA.

3.6. Quanto aos produtos contrafeitos que constituem um risco para os utilizadores ou para os seus bens, deveriam estar previstas sanções dissuasoras específicas e indemnizações adequadas em caso de acidente de que resultem lesões corporais ou danos materiais. As medidas de retirada do mercado, de confisco e de destruição a expensas dos infractores impõem-se forçosamente neste caso. Os consumidores e as suas organizações devem ter recursos adequados para compensação pelos danos sofridos e para sanção dos infractores.

3.7. Por último, o Comité gostaria que a Comissão se comprometesse a realizar estudos sectoriais aprofundados e independentes, observando uma metodologia transparente que vise, nomeadamente, através de análises, relatórios periódicos e outras iniciativas adequadas, encorajar a aproximação das legislações e uma estratégia global de desenvolvimento da cooperação judiciária, policial e aduaneira para combater eficazmente a pirataria e a contrafacção visando, prioritariamente, logo na fase de fabrico, as redes criminosas e os

comerciantes habituais de bens materiais ou imateriais pirateados ou contrafeitos. O Comité insta também os Estados-Membros a considerarem urgentemente para este efeito todas as possibilidades de cooperação mútua e com a Comunidade.

II. Análise da proposta e observações

4. Observações na generalidade

4.1. A apresentação da proposta refere-se ao Livro Verde sobre o Combate contra a Contrafacção e a Pirataria no Mercado Interno e o Comité remete, no essencial, para o seu parecer anterior ⁽²⁾. O Comité remete igualmente para os seus outros pareceres mencionados pela Comissão, bem como para o seu parecer sobre «a patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador» ⁽³⁾.

4.2. O Comité aprova o objectivo geral da proposta de directiva. No entanto, verifica que as patentes europeias concedidas a um determinado número (variável segundo os depósitos) de Estados contratantes da Convenção de Munique de 1973 foram incluídas no campo de aplicação da directiva. A jurisdição comunitária não se estende, em princípio, a esta Convenção, nem material nem territorialmente, enquanto a Comunidade a ela não aderir. A situação será diferente com a futura patente comunitária, que será válida em todos os Estados-Membros, e estará submetida à jurisdição comunitária. O Comité considera, todavia, que o acordo ADPIC da OMC obriga a Comunidade a proteger todos os direitos existentes de PI-PLA em todo o território comunitário e que, além disso, esta protecção cabe nas competências comunitárias em matéria de mercado interno (artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia), base jurídica da directiva, que visa eliminar as distorções de concorrência resultantes da disparidade de direitos, procedimentos e práticas internas.

4.3. É de sublinhar que uma luta eficaz contra as redes criminosas europeias ou internacionais, ou contra a contrafacção e a pirataria em grande escala, exige uma abordagem global, coordenada e coerente, no âmbito da cooperação judiciária, policial e aduaneira do segundo pilar, do reforço do Código Aduaneiro, do Direito Penal e da luta contra a grande criminalidade e o branqueamento de capitais, bem como no âmbito das missões atribuídas à Europol e também à Interpol, uma vez que a origem dos produtos contrafeitos ou pirateados se encontra, frequentemente, em países terceiros.

⁽¹⁾ «7. Objectivos: A protecção e a aplicação efectiva dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e para a transferência e divulgação de tecnologia, em benefício mútuo dos geradores e utilizadores dos conhecimentos tecnológicos e de um modo conducente ao bem-estar social e económico, bem como para um equilíbrio entre direitos e obrigações».

«8. Princípios: ... 2. Poderá ser necessário adoptar medidas adequadas, desde que compatíveis com o disposto no presente acordo, a fim de impedir a utilização abusiva de direitos de propriedade intelectual por parte dos titulares de direitos ou o recurso a práticas que restrinjam de forma não razoável o comércio ou que prejudiquem a transferência internacional de tecnologia.» — www.wto.org.

⁽²⁾ JO C 116 de 28.4.1999.

⁽³⁾ JO C 61 de 14.3.2003.

4.4. O Comité não pode deixar de constatar a disparidade entre os objectivos definidos na introdução da directiva e o teor desta. Trata-se de um primeiro passo, mas que está ainda longe de dar resposta aos enormes desafios económicos e sociais da contrafacção e da pirataria industriais que afectam o emprego, a competitividade e as empresas e, em primeiro lugar, as PME para as quais é mais difícil identificar os autores das violações dos seus direitos imateriais e defender estes direitos perante as jurisdições nacionais estrangeiras.

4.5. Todavia, a harmonização é ainda mais urgente, pois o alargamento, com o aumento do número de Estados-Membros, vai igualmente multiplicar as diferenças entre legislações e procedimentos e, conseqüentemente, os riscos de distorção do mercado interno. A introdução da patente comunitária, esperada desde há demasiado tempo, torna esta harmonização ainda mais indispensável.

4.6. O Comité mostrar-se-ia mais favorável, talvez por ocasião de uma revisão após um período relativamente curto, a uma síntese dos direitos nacionais que protejam efectivamente os titulares de direitos e os consumidores, no respeito dos sistemas jurídicos e dos princípios gerais do Direito aplicados nos diferentes sistemas jurídicos (nomeadamente, a presunção de inocência e a protecção da vida privada) sem impor obrigações excessivas a algumas empresas (nomeadamente, fornecedores de acesso à Internet, fabricantes de suportes virgens), nem restringir os direitos dos utilizadores legítimos ou tributar de forma indiscriminada todos os consumidores (tributação sobre os suportes em benefício de alguns titulares de direitos, não de todos). O objectivo é conseguir uma harmonização que não seja apenas uma simples adição de todas as disposições mais protectoras dos titulares dos direitos, considerados isoladamente dos seus contextos nacionais, mas que permita ao mesmo tempo reforçar as legislações ou partes de legislações e os procedimentos desenvolvidos de forma insuficiente em alguns países.

4.7. Tendo em conta a diversidade dos contextos nacionais e o grande volume de produtos contrafeitos, é indispensável realizar uma avaliação periódica do impacto da directiva e dos ajustamentos a efectuar em função da evolução. Sendo necessário, poder-se-iam introduzir medidas sectoriais de protecção.

4.8. Nesta óptica, o Comité aceita, no estágio actual, que se tenha optado por uma directiva, que deverá permitir uma estruturação dos meios de protecção e uma harmonização que respeitem o espírito dos diversos sistemas jurídicos, em vez de um regulamento que poderia perturbar grandemente as legislações vigentes que cumprem as suas funções. A mais longo prazo, afigura-se possível a adopção de um regulamento para a patente e a marca comunitárias. No futuro imediato, bastaria que, apesar das diferenças de procedimento ou de

legislação nacional, fosse possível alcançar em cada Estado-Membro e país candidato uma protecção eficaz dos direitos de propriedade industrial e de autor, bem como medidas dissuasoras e punitivas eficazes contra a pirataria e a contrafacção para fins comerciais ou por associações criminosas. É também importante realçar que a directiva imporia alterações profundas em determinados direitos nacionais que já oferecem soluções eficazes.

4.9. No entender do Comité, o âmbito de aplicação *rationae personae* é suficientemente alargado. De facto, as directivas, tais como a directiva relativa aos programas de computador ou a directiva relativa aos direitos de autor e de certos direitos conexos, permitem o reconhecimento de direitos dos utilizadores e dos consumidores, como o direito à cópia de segurança, à utilização privada ou para fins de demonstração ou de ensino, mas estes direitos e o seu alcance diferem em função do país, uma vez que a sua aplicação ou inaplicação é remetida para a subsidiariedade. De resto, o Comité lamenta a tendência que se verifica em vários países de restringir ainda mais ou mesmo eliminar os direitos dos utilizadores.

4.10. Quanto à competência da Comissão em matéria penal, está actualmente em curso um processo no Tribunal de Justiça envolvendo o Conselho e a Comissão, pelo que o Comité não pode conjecturar sobre o resultado que será futuramente res judicata. Todavia, em pareceres anteriores, o Comité admitiu, maioritariamente, que a Comissão podia, nomeadamente através de uma directiva-quadro, propor uma harmonização das sanções penais necessárias à eficácia das disposições tomadas a título do primeiro pilar e só modificaria esta posição se uma decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a isso o conduzisse.

4.11. No que se refere às medidas práticas relativas à cessação de actividades de pirataria ou de contrafacção e de indemnização das empresas lesadas, seria conveniente deixar ao órgão jurisdicional nacional o poder de apreciação in concreto dos danos efectivos e da violação dos direitos morais ou da imagem de marca. Os juizes, eventualmente aconselhados por peritos, dispõem da competência para fixar o montante dos danos civis, das multas e de outras sanções penais a aplicar segundo o direito penal nacional em vigor, embora em alguns países estas sanções necessitem de uma revisão e de uma aplicação efectiva para se tornarem realmente dissuasoras.

4.12. O Comité considera que seria, sem dúvida, adequado realizar estudos sectoriais preliminares, independentes e sérios para avaliar objectivamente fenómenos reais, mas muito diferentes, na sua dimensão ou nas suas consequências efectivas, segundo os sectores de actividade e, em particular, o seu impacto real na economia e no emprego, nas PME e nos consumidores, nomeadamente no que se refere aos produtos susceptíveis de afectar a saúde, a segurança ou as garantias oferecidas pela lei aos utilizadores (peças separadas, brinquedos, material eléctrico, etc.). Uma questão tão importante como a da protecção dos consumidores relativamente aos produtos contrafeitos mereceria desenvolvimentos mais importantes, integrados numa estratégia de luta contra a contrafacção.

4.13. A harmonização proposta deve ser equilibrada e proporcional aos objectivos a atingir. O direito material condiciona as medidas de aplicação e as sanções que deveriam ser encaradas no sentido mais favorável aos consumidores, à sua protecção e à eficácia dos seus direitos legítimos enquanto utilizadores. Os consumidores ou os seus representantes deveriam poder intervir conjuntamente como parte civil nos processos intentados pelos titulares de direitos contra os piratas e contrafactores, quando os terceiros de boa fé sofressem danos resultantes de produtos pirateados ou contrafeitos.

4.14. Quanto aos terceiros de boa fé, não deveriam ser importunados se o objecto ou o programa na sua posse fosse submetido a investigação sobre a sua origem pelas autoridades policiais, judiciárias ou aduaneiras, as únicas competentes para investigar.

4.15. O Comité considera que os instrumentos a definir e desenvolver devem ter como alvo prioritário as redes europeias e internacionais mais perigosas para a segurança dos consumidores e para os interesses das empresas, devendo-se aplicar medidas de investigação, de cooperação transfronteiriça e internacional, de preservação das provas e sanções dissuasoras. Aos terceiros de má fé deveriam ser aplicadas medidas de dissuasão proporcionais, no quadro dos direitos nacionais vigentes, mas tendo presente que os esforços consideráveis a envidar devem visar acima de tudo resultados substanciais para a economia europeia, para a segurança dos consumidores e para o emprego.

4.16. Por último, a conciliação necessária da PI/PLA com as necessidades e exigências de interesse geral não é evocada, sendo apenas mencionada de forma marginal e muito lacónica a sua harmonização com a sociedade do conhecimento e da informação. Estas questões são, no entanto, relevantes e uma harmonização dos meios de protecção dos investimentos de pesquisa e de produção não se pode resumir a um agravamento generalizado das sanções civis ou penais e à multiplicação dos instrumentos jurídicos e materiais orientados para os inquéritos e as acções penais.

4.17. A harmonização também não deve criar obstáculos à divulgação dos conhecimentos e à sua utilização no ensino, factor que impõe, na óptica da interoperabilidade, a publicação das invenções, das inovações, dos novos processos e das fontes dos programas de computador, pelo menos, para as interfaces de programação das aplicações e para os formatos de ficheiros. A retroengenharia não pode, em caso algum, ser equiparada a uma contrafacção. Da mesma forma, os programas independentes que permitem ler ou alterar o formato de ficheiros mesmo protegidos também não podem ser acusados de violação de direitos de autor, uma vez que se trata de uma criação autónoma, e a extensão indefinida do alcance jurídico

do conceito de contrafacção é inaceitável do ponto de vista do princípio geral de interpretação restritiva da incriminação penal.

5. Observações na especialidade

5.1. As considerações gerais preliminares sobre a proposta de directiva parecem confusas, uma vez que associam, num mesmo comentário, as organizações criminosas, as pessoas que adquirem, de forma consciente ou não, produtos contrafeitos e os adolescentes que descarregam música a partir da Internet. Ora, algumas destas considerações não correspondem ao âmbito de aplicação da proposta de directiva e deveriam ser suprimidas de uma proposta que é, no fim de contas, pertinente e equilibrada.

5.2. Os meios a utilizar devem, segundo o Comité, ser diversificados e bem adaptados a cada categoria de direitos claramente identificada e definida, bem como aos sectores económicos em questão. É conveniente zelar pela não transformação de medidas legítimas de protecção num arsenal jurídico civil e penal de intimidação que pode, em certos casos, paralisar a inovação das PME sob ameaça constante de processos de contrafacção por parte de certos monopólios ou oligopólios.

5.3. Todas as «soluções» que afectam a vida privada dos utilizadores da Internet ou que impedem os utilizadores de exercer plenamente os seus direitos (direito à cópia privada, direito à leitura em diversos tipos de máquinas, direito de escolha do sistema operativo do seu computador sem obrigação de pagar por um sistema e programas previamente instalados, cujo preço é secreto, direito a leitores de DVD sem limitação de regiões de utilização, etc.) constituem limitações abusivas, mesmo uma venda forçada ou uma venda de produtos com funções obsoletas, não sendo admissíveis para o Comité, porque desproporcionadas aos objectivos a alcançar e, frequentemente, não equitativas.

5.4. A tributação de suportes regraváveis é ainda mais injusta quando os suportes ou sistemas se encontram protegidos contra qualquer cópia através de meios técnicos *built in*, materiais ou programas de computador.

5.5. Seria antes mais conveniente que as empresas do sector inovassem no plano dos modelos comerciais aplicáveis à era da comunicação digital com vista a explorar um vasto mercado potencial, em vez de considerarem o consumidor como um pirata potencial ou procurarem receitas perpétuas através da tributação dos suportes ou da imposição de limitações técnicas que invalidem os dispositivos de leitura ou os suportes. Muitas empresas de programas de computador viáveis divulgam os seus produtos em linha a preços razoáveis. As primeiras empresas de divulgação mediante pagamento na Internet no sector da música demonstram que ainda é possível construir e desenvolver um mercado que respeite os direitos dos editores fonográficos e dos autores.

5.6. O Comité aprova plenamente o sistema voluntário de identificação da origem dos suportes regraváveis, que facilita a luta contra a contrafacção «industrial». De igual modo, há que incentivar os códigos de conduta das empresas públicas e privadas com vista a uma gestão leal dos direitos imateriais do autor, os quais já deram resultados consideráveis na Europa: o número de empresas «em conformidade» está a crescer e esta tendência só se poderá confirmar se os preços das licenças não forem abusivos e se a concorrência puder verdadeiramente funcionar (situações de monopólio ou de oligopólio em vários sectores, por exemplo). Neste contexto, a exclusão do âmbito de aplicação da directiva de todas as instituições e empresas que agem com prerrogativas de poder público não se justifica de todo no que respeita aos códigos de conduta. As instituições comunitárias e nacionais e as empresas públicas não podem ser dispensadas do respeito pelos direitos de PI-PLA.

6. O Comité tece, por último, algumas observações pormenorizadas sobre determinados artigos da proposta:

- Indemnizações por perdas e danos: as disposições são muito restritas, por vezes de forma excessiva, como a exigência imposta ao requerente de apresentar provas dos lucros realizados pelo requerido e no pressuposto de que este último apresente livros contabilísticos de uma actividade ilegal ou criminoso ...
 - Deve ser reconhecida legitimidade, no âmbito de acções colectivas ou de cessação, às organizações de defesa dos direitos dos consumidores europeias e nacionais, quando legalmente constituídas e representativas.
 - Tratando-se de acção apenas cível, é o prejuízo sofrido pelo requerente que justifica a indemnização por perdas e danos e não o carácter intencional da violação dos direitos; ao invés, sempre que a acção cível se combine com uma acção penal, há que estabelecer o carácter intencional do prejuízo.
 - Medidas provisórias e cautelares: se a urgência pode, num período inicial, dispensar o tribunal de ouvir o requerido, particularmente, com o intuito de evitar a destruição ou a dissimulação de provas, o requerido deve, contudo, em todos os casos ser ouvido depois nas mesmas condições de urgência. O arresto dos bens ou o congelamento das contas pode prejudicar de forma irreparável uma empresa indevidamente acusada, até mesmo eliminá-la definitivamente do mercado. O respeito pelos direitos da defesa é um princípio geral inalienável do direito comunitário.
- Elementos de prova: a actual versão da directiva específica que os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para permitir que os tribunais ordenem a apreensão de documentos bancários, financeiros ou comerciais. Cumpre clarificar que a prestação de informações só pode ser ordenada pelos tribunais penais competentes e no contexto de uma acção penal.
 - Sanções: além da destruição das mercadorias, também se deve considerar a apreensão das ferramentas e dos instrumentos de pirataria ou de contrafacção. As sanções penais eventualmente aplicáveis às pessoas colectivas dependem do direito interno de cada país. Convirá, pois, conciliar estas sanções com as ordens jurídicas dos diferentes Estados-Membros.
 - Publicação das decisões judiciais: a redacção proposta não estabelece um limite para as publicações. O juiz pode fixar um montante total a utilizar com este objectivo ou pode determinar os títulos das publicações e a forma da publicação (publicação integral ou parcial).
 - Medidas técnicas: o carácter ilegítimo de alguns dispositivos técnicos ou de programas de cópia ou de contrafacção reside, frequentemente, não na sua própria natureza, mas na finalidade da sua utilização. Os mesmos meios podem também servir fins legítimos (cópia individual de segurança, por exemplo). Assim, a inobservância de dispositivos técnicos abusivos com o intuito de satisfazer um direito do consumidor não pode ser considerado ilegítimo.
 - Códigos de conduta: estes códigos deveriam também incluir os direitos e as garantias dos consumidores, em conformidade com a legislação comunitária.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de Regulamento da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 68/2001 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios à formação»⁽¹⁾

(2004/C 32/03)

Em 3 de Junho 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 projecto supramencionado.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Outubro de 2003 (relator: G. Wolf).

Na 403.^a reunião plenária de 28 e 29 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 122 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Os artigos 87.º e 88.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia impõem uma interdição geral sobre os auxílios estatais e regulam o conteúdo e os procedimentos das derrogações previstas à incompatibilidade geral dos auxílios estatais com os princípios do mercado comum. No caso em apreço, trata-se de um regulamento que, sob determinadas condições, isenta os auxílios à formação da obrigação geral de notificar a Comissão (Regulamento de isenção).

1.2. Até ao presente, estes auxílios regulavam-se pelo Regulamento (CE) n.º 68/2001. A Comissão propõe algumas alterações a este regulamento.

1.3. O projecto da Comissão justifica-se pelos motivos seguintes:

- A experiência adquirida ao longo do tempo revelou a necessidade de uma nova clarificação dos auxílios concedidos antes da entrada em vigor do referido regulamento e sem autorização prévia da Comissão;
- Convém adoptar a nova definição de «pequenas e médias empresas» estabelecida pela Comissão⁽²⁾;
- É necessário substituir as obrigações de notificação até agora definidas no Anexo III por uma notificação anual uniforme e simplificada.

2. Observações do Comité

2.1. O Comité vê com bons olhos que a Comissão inclua também no regulamento de isenção relativo aos auxílios

estatais à formação, por motivos de transparência, simplificação e segurança jurídica, a nova definição de pequenas e médias empresas.

2.2. O Comité também se congratula com o objectivo da Comissão de clarificar, concluir ou adoptar uma decisão final sobre os processos pouco claros, que talvez por este motivo ainda estão pendentes, sobre os auxílios concedidos antes da entrada em vigor do citado regulamento. Por uma questão de segurança jurídica, convém todavia ter o cuidado de verificar se os critérios a aplicar correspondem aos critérios que já eram conhecidos ou aplicáveis quando foram examinados os processos⁽³⁾, no caso de os critérios do presente projecto de regulamento não produzirem um efeito mais benéfico para os interessados.

2.2.1. Por conseguinte, o Comité recomenda que se clarifique como segue a formulação das três últimas linhas do artigo 8.º do projecto de regulamento, cujo âmbito foi alargado em relação ao Regulamento (CE) n.º 68/2001: «Todos os auxílios que não reúnam todas as condições do presente regulamento de isenção serão apreciados pela Comissão à luz dos regulamentos, quadros, directrizes, comunicações e notas aplicáveis quando da recepção da notificação prevista no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado CE ou, caso não esteja prevista a notificação, quando da concessão ou aplicação dos auxílios, no caso de os critérios do projecto de regulamento em apreço não produzirem um efeito mais benéfico para as partes interessadas.».

2.3. Na definição de pequenas e médias empresas, as microempresas são incluídas, pela primeira vez, como categoria específica. Considerando a grande importância económica de que se revestem as microempresas, o Comité recomenda

(1) JO C 190 de 12.8.2003.

(2) Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de Maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas, JO L 124 de 20.5.2003, p. 36; esta recomendação entra em vigor em 2005.

(3) Ver igualmente a «Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente» — JO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

que, na políticas futuras da Comunidade e dos Estados-Membros, se facilite a criação deste tipo de empresas (por exemplo, mediante a simplificação e redução dos requisitos correspondentes) e que, em geral, se tenham mais em conta as condições particulares de funcionamento destas empresas.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

3. Conclusão

O Comité recomenda que se aprove o projecto da Comissão, tendo em conta as observações referidas nos pontos 2.2 e 2.2.1, bem como as medidas futuras eventualmente adoptadas, sobretudo em conformidade com as observações formuladas no ponto 2.3.

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 e Comité das Regiões relativa ao reforço da protecção do transporte marítimo», e
- a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da segurança dos navios e das instalações portuárias»

(COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD))

(2004/C 32/04)

Em 2 de Maio 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.

Em 26 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.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos nesta matéria a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de Outubro de 2003, sendo relatora A. Bredima-Savopoulou.

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 122 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, a segurança mundial assume hoje, mais do que nunca, um lugar de destaque, tendo ido para o topo da lista de prioridades dos decisores políticos. Os acontecimentos ulteriores provaram que a guerra contra o terrorismo vai ser muito longa.

1.2. A protecção no domínio marítimo constitui uma das preocupações da Comunidade Europeia, desde já bem antes de

11 de Setembro de 2001, como demonstra o Livro Branco sobre os transportes ⁽¹⁾, que já referia a necessidade de reforçar a segurança dos passageiros dos navios que efectuam cruzeiros na Europa.

1.3. Em 23 de Abril de 2002, a Comissão, por carta enviada por Loyola de Palacio, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre a segurança dos transportes.

⁽¹⁾ COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

1.4. Na sua reunião plenária de 24 de Outubro de 2002, o CESE adoptou um parecer exploratório ⁽¹⁾, manifestando o seu apoio à análise da Comissão sobre a natureza do problema e as soluções para o mesmo. O CESE propôs um conjunto de critérios para as futuras acções da EU em matéria de segurança dos transportes.

1.5. Os trabalhos no domínio da protecção do transporte marítimo no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) foram iniciados em Fevereiro de 2002. A Comissão considerou que aguardar o termo das deliberações no âmbito da OMI seria preferível ao lançamento de iniciativas unilaterais. Em 12 de Dezembro de 2002, após uma Conferência Diplomática, a OMI adoptou uma série de alterações à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Convenção SOLAS — Safety Of Life At Sea), nomeadamente um novo capítulo denominado «Medidas especiais para reforçar a protecção do transporte marítimo», e o Código Internacional de Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias (Código ISPS — International Ship and Port Facility Security). As disposições que integram as alterações à Convenção SOLAS e a Parte A do Código ISPS são de carácter obrigatório; a Parte B do código é composta por orientações que os Estados partes são convidados a seguir.

1.6. A aplicação eficaz das medidas de protecção do transporte marítimo requer preparação intensa e acções tempestivas empreendidas pelas partes envolvidas. A aplicação das medidas da OMI constituirá um enorme desafio, sobretudo nos portos de pequena dimensão e nos países em vias de desenvolvimento. Até Junho de 2004, os governos deverão levar a cabo numerosas acções. Do mesmo modo, os navios e as companhias de navegação são obrigados a cumprir as disposições da OMI em matéria de segurança.

2. Comunicação sobre o reforço da protecção do transporte marítimo

2.1. Posto que a segurança de uma cadeia de transporte depende do seu elo mais fraco, a Comissão considera que para melhorar a segurança de todos os transportes é conveniente adoptar uma abordagem que tenha igualmente em conta a dimensão multimodal. A Comunicação aborda, numa primeira etapa, a dimensão estritamente marítima dessa cadeia logística.

2.2. O sistema logístico marítimo da União Europeia, incluindo o transporte marítimo de mercadorias, os portos e os serviços de movimentação portuária, intervém em mais de dois terços do total do comércio entre a Comunidade e o resto do mundo. É, portanto, necessário melhorar as condições de segurança do transporte marítimo e manter, simultaneamente, a sua competitividade, sem deixar de facilitar as trocas comerciais.

2.3. A Comunicação indica uma série de áreas onde houve medidas em relação à segurança dos portos da Comunidade, ao melhoramento da segurança ao longo da cadeia logística, ao controlo e gestão da protecção do transporte marítimo, ao seguro dos riscos associados ao transporte marítimo e ao reconhecimento mútuo internacional. Mais especificamente, a Comissão salienta que:

- a prioridade deve incidir no transporte de passageiros, em que as consequências de um acto ilícito intencional são mais graves devido ao número de vidas humanas em jogo;
- o âmbito dos trabalhos empreendidos em matéria de protecção do transporte marítimo na OMI está limitado aos navios e às instalações portuárias, constituídas pela interface navio/porto;
- a protecção do transporte marítimo depende, em larga medida, da protecção dos modos de transporte que o abastecem; é, por conseguinte, muito importante que seja possível identificar não só as mercadorias como os que intervêm na sua movimentação (fornecedores e transportadores), bem como as respectivas responsabilidades;
- sem pôr em causa os diferentes sistemas administrativos e económicos no domínio marítimo e portuário, é necessário instaurar, a nível nacional e comunitário, procedimentos claros e compreensíveis em matéria de protecção do transporte marítimo;
- tenciona analisar, ainda em 2003, as consequências potenciais do reforço da protecção do transporte marítimo no que respeita aos seguros, a fim de encorajar uma melhor cobertura dos riscos incorridos pelos operadores e pelos clientes do transporte marítimo.

2.4. A Comissão favorecerá o estabelecimento de uma parceria assente no reconhecimento mútuo das medidas de segurança e de controlo com todos os seus parceiros internacionais, incluindo os Estados Unidos da América, a fim de favorecer o fluxo harmonioso e seguro do comércio marítimo mundial. O acordo previsto substituirá os acordos bilaterais já concluídos entre alguns Estados-Membros e os serviços aduaneiros americanos e basear-se-á em princípios de reciprocidade e de não discriminação aplicáveis à totalidade das trocas comerciais entre a Comunidade e os Estados Unidos da América.

2.5. No plano legislativo, a Comissão, se necessário, lançará uma iniciativa atinente ao reforço da segurança da identificação dos marítimos, reservando-se o direito de apresentar, em 2003, uma proposta de directiva que estabeleça as medidas complementares de segurança a aplicar nos portos da Comunidade. Além disso, é sua intenção elaborar planos de emergência e criar medidas que dêem resposta eficaz às necessidades.

⁽¹⁾ JO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

3. Proposta de regulamento relativo ao reforço da segurança dos navios e das instalações portuárias

3.1. O principal objectivo do regulamento consiste em estabelecer e aplicar medidas comunitárias destinadas a reforçar a segurança dos navios utilizados nos tráfegos internacional e nacional, e das instalações portuárias conexas, face às ameaças de acções ilícitas intencionais. O regulamento pretende igualmente fornecer uma base para a interpretação e aplicação harmonizadas, bem como para o controlo comunitário, das medidas especiais para reforçar a protecção do transporte marítimo. Com esta finalidade, o regulamento:

- a) vai além das medidas adoptadas pela OMI, tornando obrigatórias determinadas disposições da Parte B do Código ISPS, de carácter recomendatório; por exemplo, torna as medidas extensivas aos navios de passageiros em rotas nacionais; torna as exigências relacionadas com avaliações de segurança extensivas a outros navios que naveguem em águas nacionais;
- b) convida os Estados-Membros a concluírem convénios de segurança para o tráfego marítimo intracomunitário regular em rotas fixas, que utiliza instalações portuárias conexas específicas;
- c) precisa as disposições a adoptar pelos Estados-Membros relativamente aos portos que só ocasionalmente acolhem tráfego internacional;
- d) fixa o regime dos controlos de segurança prévios à entrada dos navios de qualquer origem num porto da Comunidade, bem como o regime dos controlos de segurança no porto;
- e) requer a designação de uma autoridade nacional única responsável pela segurança dos navios e das instalações portuárias, bem como o estabelecimento de um calendário para a aplicação antecipada de determinadas medidas previstas no mesmo;
- f) prevê um processo de inspecções para verificar as modalidades de controlo da aplicação dos planos nacionais adoptados no seu âmbito;
- g) atribui à Agência Europeia da Segurança Marítima uma missão de assistência à Comissão na execução das suas tarefas.

3.2. Tendo por objectivo global a protecção do transporte marítimo, a Comissão propõe tornar as disposições do Capítulo XI-2 da Convenção SOLAS e da Parte A do Código ISPS extensíveis aos navios de passageiros que efectuem viagens

nacionais. Além disso, prevê a possibilidade de isentar da obrigação de controlo de segurança prévio à entrada num porto os navios que efectuem serviços regulares num Estado-Membro ou entre dois ou mais Estados-Membros.

3.3. Os Estados-Membros deverão estabelecer um plano nacional de aplicação do regulamento, velando pela designação de uma autoridade nacional única até 1 de Janeiro de 2004 e pela emissão dos certificados internacionais de segurança dos navios até 1 de Junho de 2004.

3.4. O regulamento confere aos Estados-Membros a possibilidade de concluírem entre si convénios bilaterais ou multilaterais que autorizem disposições de segurança alternativas, nomeadamente os necessários para promover o transporte marítimo intracomunitário regular de curta distância em rotas fixas, que utiliza instalações portuárias situadas no seu território.

3.5. A Comissão propõe que seis meses após a data de aplicação do regulamento, em cooperação com as autoridades nacionais e com a assistência da Agência Europeia da Segurança Marítima, seja dado início à realização das inspecções para verificar as modalidades de controlo da aplicação dos planos nacionais adoptados no quadro do regulamento. Os Estados-Membros serão informados em tempo útil antes da realização das inspecções. No entanto, as inspecções dos serviços encarregados do controlo das instalações portuárias, das companhias e dos navios poderão ser realizadas sem aviso prévio.

4. Observações na generalidade

4.1. Comentários à Comunicação

4.1.1. Pela sua própria natureza, o transporte marítimo está exposto a ataques. Este sector caracteriza-se pelo emprego de uma mão-de-obra extremamente heterogénea, vinda de todo o mundo, e pelo transporte de toda uma série de bens cuja indicação da proveniência, descrição e propriedade é, muitas vezes, vaga. Este facto encontra-se sintetizado na seguinte passagem: são precisamente os mesmos aspectos que permitiram que o transporte marítimo contribuisse para a prosperidade económica que o tornaram particularmente vulnerável a ataques perpetrados por grupos terroristas⁽¹⁾.

4.1.2. O CESE reitera⁽²⁾ que a segurança, por excelência, implica o envolvimento de todos os elos da cadeia de transporte, a fim de alcançar resultados tangíveis. A curto prazo, todos os participantes na cadeia de transporte deverão desenvolver uma cultura de segurança. As medidas de combate ao terrorismo devem estar associadas a medidas de combate aos problemas clássicos de segurança (criminalidade organizada, fraude, contrabando e imigração clandestina). O CESE convida a Comissão a prever, urgentemente, nas suas políticas futuras formas de superar os problemas de segurança tradicionais, em particular, a pirataria e o roubo à mão armada,

(1) OCDE: Security in Maritime Transport-Risk Factors and Economic Impact (Julho de 2003).

(2) JO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

sempre que não seja possível fazê-lo ao abrigo do presente regulamento. O CESE nota que o Conselho solicitou à Comissão que efectuasse um estudo de viabilidade dos controlos nas fronteiras marítimas, estudo esse que tem por objectivo melhorar os controlos e reforçar a vigilância nas fronteiras marítimas. Nota igualmente que a protecção do transporte marítimo vai ser um dos cinco sectores cruciais em que incidirá a luta contra o terrorismo liderada pelo recentemente criado grupo de trabalho do G-8.

4.1.2.1. A importância do mar Mediterrâneo torna-se ainda maior com a iminência do alargamento da UE. A sua proximidade de regiões donde podem advir problemas de segurança potenciais aponta para a necessidade de uma dimensão mediterrânea para a política de protecção do transporte marítimo. O Acordo «Auto-estradas do Mar», assinado entre cinco Estados-Membros mediterrânicos da UE (5-6.7.2003), salientou a importância de desenvolver serviços marítimos de curta distância no Mediterrâneo, acompanhados de serviços de segurança.

4.1.2.2. Em face do exposto, o CESE acolhe favoravelmente a Comunicação da Comissão sobre a Rede de Transportes Euro-mediterrânica⁽¹⁾ e a inclusão da segurança do tráfego marítimo na consecução dos objectivos da sua política comum dos transportes. Concorda que é essencial que os parceiros mediterrânicos reforcem a segurança internacional, inserindo disposições equivalentes nas legislações nacionais e prevendo meios de execução eficazes. A criação de um instituto euro-mediterrânico para a segurança e a protecção seria um primeiro passo nesse sentido.

4.1.3. O CESE considera que as trocas comerciais são um factor crucial para a prosperidade mundial e salienta que qualquer perturbação deste sector traz graves consequências, tanto para as economias nacionais como para os preços no consumidor. Assim, é necessário dedicar atenção às consequências a médio prazo do terrorismo. As medidas destinadas a reduzir os riscos e minimizar as consequências económicas, para além de deverem ser eficazes em termos de segurança, têm de ser favoráveis ao crescimento. O recente estudo da OCDE⁽²⁾ indica que os custos da execução de medidas relacionadas com a segurança serão elevados, mas se não se procurar aproveitar todas as oportunidades para minimizar o risco e a incidência de ataques terroristas, os custos financeiros poderão ser ainda mais elevados. A longo prazo, espera-se que as medidas previstas (como sugerido no ponto 4.1.1) e os efeitos positivos do reforço da vigilância e dos controlos nas zonas portuárias, com vista a reduzir ou eliminar as actividades criminosas e os problemas de segurança habituais, possam compensar largamente os custos das medidas de segurança. De facto, o mesmo estudo da OCDE aponta várias vantagens, tais como «menos atrasos, maior rapidez de processamento, melhor controlo dos bens, menos perdas devido a roubo ou fraude».

4.1.4. O CESE apoia a determinação da Comissão de se opor a qualquer medida unilateral, susceptível não só de ter efeitos negativos no comércio internacional, mas também de ser incompleta ou contrária aos objectivos de segurança, que requerem soluções globais. Face a esta situação, o CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter obtido do Conselho uma autorização de negociação nas matérias da competência comunitária, a fim de negociar com as autoridades aduaneiras americanas um acordo entre a Comunidade e os Estados Unidos da América relativo ao desenvolvimento de um sistema de controlo das exportações que tenha em conta a necessidade de garantir a segurança do tráfego internacional de contentores. Além disso, acolhe com agrado a decisão de convidar as partes interessadas a participarem nas reuniões preparatórias do grupo de trabalho conjunto UE/EUA sobre «Protecção do transporte marítimo».

4.1.5. O CESE concorda com a intenção da Comissão de colmatar a falta de segurança através da apresentação, em 2003, de uma proposta de directiva que estabeleça as medidas complementares de segurança a aplicar nos portos da Comunidade.

4.2. Observações sobre o regulamento

4.2.1. No seu parecer exploratório, o CESE instou a UE a encetar um diálogo com os Estados Unidos da América e outros países para estabelecer um sistema global de interesse para todas as partes envolvidas, tendo destacado que a UE ao assumir a liderança em matéria de segurança teria oportunidade de ganhar um elevado perfil a nível internacional. É, portanto, gratificante observar, um ano mais tarde, que a UE enveredou efectivamente por esse caminho.

4.2.2. Apraz ao CESE que a UE tenha assumido uma posição coordenadora nos fóruns de decisão, aos níveis internacional e comunitário, para evitar inconsistências entre disposições internacionais e eventuais regras comunitárias. Vê igualmente com agrado a análise global efectuada pela Comissão e as acções previstas para a aplicação atempada e harmonizada das medidas da OMI aplicáveis internacionalmente.

4.2.3. O reforço da segurança pode produzir efeitos assimétricos nos custos das trocas comerciais internacionais. O transporte marítimo deve continuar a servir, eficaz e eficientemente, a fluidez do comércio internacional, sendo para tal necessário que os navios, as instalações portuárias e o respectivo pessoal estejam devidamente preparados para a eventualidade de serem alvos de ataques terroristas ou outras formas de actos criminosos. No entanto, se as medidas de segurança forem demasiado rigorosas, a eficácia do transporte de mercadorias poderá ser seriamente afectada, obtendo-se assim o resultado pretendido pelos terroristas. Por conseguinte, é encorajador saber que a Comissão lançou um estudo sobre as consequências do reforço da protecção do transporte marítimo.

(1) COM(2003) 376 final.

(2) OCDE: Security in Maritime Transport-Risk Factors and Economic Impact (Julho de 2003).

4.2.4. O âmbito e o grau das medidas deverão ter em conta quaisquer efeitos negativos do ponto de vista humano (fadiga, stress). A filosofia e a cultura europeias têm um grande respeito pelos direitos humanos e as reacções a ameaças de terrorismo não devem ignorar estes princípios desde há muito consagrados. A submissão do pessoal a medidas de segurança deverá servir para apurar o envolvimento potencial em actividades terroristas, não devendo conduzir à exclusão injustificada de oportunidades de emprego. Além disso, cada vez mais, corre-se o risco de passar para a tripulação dos navios e as autoridades portuárias responsabilidades de policiamento, que normalmente incumbem aos governos. A menos que se desenvolva uma cultura de segurança transfronteiras, não é realista esperar que as tripulações protejam os seus navios contra ataques terroristas sofisticados. Por fim, as condições de segurança e de trabalho não devem ser afectadas pelo facto de as tripulações assumirem funções de segurança suplementares.

4.2.5. O CESE reitera que a aplicação das medidas de segurança deveria evitar o desvio do tráfego de determinados portos em detrimento de outros, porquanto tal significa uma burocracia ou custos excessivos e a imputação à indústria de custos que, na realidade, são suportados pelos governos⁽¹⁾. De acordo com a sua experiência, o CESE tem bons motivos para recear que os governos se mostrem relutantes em assumir as responsabilidades para as competentes agências e portos. Por outro lado, existe uma preocupação legítima em relação à possibilidade de determinadas considerações se sobreporem a considerações em matéria de segurança e à necessidade de facilitar o comércio.

4.2.5.1. Os custos decorrentes da aplicação das medidas adoptadas pela OMI e propostas pela Comissão serão significativos para a maior parte dos portos e elevadíssimos para os de maiores dimensões⁽²⁾. Inevitavelmente, o reforço da segurança envolverá elevadas quantias despendidas com hardware (infra-estruturas e equipamento) e software (mão-de-obra e formação). Alguns dos custos previstos podem ser calculados com boa margem de certeza, ao contrário de outros, nomeadamente os associados à segurança em terra. Estima-se que os custos com a segurança aumentarão os custos operacionais anuais das empresas de transporte marítimo em 10 %⁽³⁾. Segundo um estudo recente da OCDE⁽⁴⁾, calcula-se que os

operadores dos navios irão despende inicialmente pelo menos uma quantia de 1 279 milhões de dólares americanos (1 460 milhões de EUR), a qual diminuirá nos anos seguintes para 730 milhões de dólares (833 milhões de EUR) anualmente. É extremamente difícil fazer uma estimativa dos custos de segurança relacionados com instalações portuárias, dado que ainda não se sabe ao certo qual será o impacto das medidas da OMI na contratação de novo pessoal de segurança e quais serão as taxas aplicáveis. A título de comparação, estima-se que os custos decorrentes da segurança marítima na UE serão mais elevados do que nos EUA, por razões geográficas, devido ao elevado número de portos na UE. Além disso, a estrutura não federal da UE e a fragmentação das autoridades envolvidas contribuirão para agravar o problema da execução de medidas de segurança na UE.

4.2.5.2. Mesmo que uma parte do aumento dos custos de segurança venha a ser suportada pelos consumidores, os governos deveriam também assumir alguns dos custos resultantes da luta contra o terrorismo, pois o terrorismo surge como reacção às suas políticas⁽⁵⁾. O Governo dos Estados Unidos da América já reservou subsídios para acções de segurança empreendidas por empresas privadas e portos num montante de 105 milhões de dólares (120 milhões de EUR), montante esse que no ano anterior fora de 93 milhões de dólares (106 milhões de EUR). Se os governos da UE não fizerem o mesmo, as empresas e os portos europeus ficarão em desvantagem e, o que ainda é mais grave, os portos eventualmente não poderão cumprir os critérios de segurança, sendo desqualificados, o que terá repercussões importantes na competitividade. Consequentemente, o CESE, reconhecendo a origem do problema e as verdadeiras intenções do terrorismo, convida a Comissão a conceber um sistema comunitário destinado a financiar convenientemente o cumprimento das obrigações que impendem sobre navios, tripulações e instalações portuárias.

4.2.5.3. Os acontecimentos do 11 de Setembro tiveram consequências tremendas para o transporte marítimo, nomeadamente em termos de seguros. Os seguros contra actos terroristas deixaram de existir ou passaram a ser proibitivos. Por exemplo, após o ataque ao petroleiro «Limburg» (Outubro de 2002), os valores dos prémios de seguro exigidos para navios que atracassem nos portos de Yemem triplicaram, tendo aumentado para 300 000 dólares (342 390 EUR) por navio e 250 dólares (285 euros) por contentor. Há que considerar os seguros que cobrem situações de atrasos inevitáveis resultantes de medidas de segurança, bem como o equipamento sofisticado, de alta tecnologia, utilizado para exploração/deteção. Segundo estimativas⁽⁶⁾, os seguros de cascos de navios e de máquinas (petroleiros/graneleiros) e os seguros de protecção e indemnização (P&I) vão sofrer um aumento de 9 % e 10 %, respectivamente.

(1) OCDE: The Economic Consequences of Terrorism, 17.2.2002 Economic Department Paper No 34; Conselho de Ministros «Transporte e Segurança e Terrorismo», 2.5.2002.

(2) Um scanner para contentores no porto de Roterdão custa 14 milhões de EUR.

(3) Relatório Drewry, 2003.

(4) OCDE: Security in Maritime Transport-Risk Factors and Economic Impact (Julho de 2003).

(5) Parecer do CESE, JO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

(6) Drewry Annual Review of Ship Operating Costs, 18.6.2003.

5. Observações na especialidade

5.1. Observações sobre o regulamento

5.1.1. O sistema de identificação automática (AIS), destinado a ser montado em navios, só traz vantagens em termos de segurança se for possível captar os sinais em terra, analisá-los e dar-lhes seguimento. Dever-se-ia solicitar aos Estados-Membros o cumprimento do disposto no artigo 9.º da Directiva 2002/59/CE, de 27 de Junho de 2002, relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios até 1 de Julho de 2004. Além disso, o CESE acolhe com satisfação a intenção da Comissão de apoiar a investigação tecnológica e a promoção das aplicações de radionavegação por satélite (*Galileo* e GPS), que permitirão melhorar não só a protecção, como a segurança, a navegação e a gestão neste domínio. No seu parecer exploratório, o CESE sugeriu a aplicação antecipada do sistema *Galileo* para facilitar o reforço da segurança.

5.1.2. Artigo 3.º (Medidas comuns e âmbito de aplicação)

5.1.2.1. O CESE perfilha a opinião de que a aplicação integral das disposições da Parte B do Código ISPS, de carácter recomendatório, é uma medida radical desnecessária, sendo a favor da proposta de tornar obrigatórias algumas dessas disposições. É necessário clarificar a extensão do âmbito de aplicação das medidas da OMI às necessidades de cada país no domínio marítimo. Não há indicação da dimensão dos navios pertencentes à classe A ou das dimensões de outras classes de navios de passageiros a que se refere o segundo parágrafo do n.º 2 (presume-se que está abrangido qualquer navio independentemente do tipo de viagem efectuada, incluindo os ferries que efectuem trajectos de curta distância).

5.1.2.2. O controlo do acesso ao navio exigiria, para ser eficaz, a apresentação de um documento de identificação pessoal com fotografia no momento de embarque num porto. O CESE acolhe com satisfação a inclusão do ponto 4.18 da Parte B do Código ISPS na lista das disposições obrigatórias. Todavia, e para não comprometer o nível de segurança nos navios, a obrigação de emissão de documentos de identificação adequados deveria abranger não só os funcionários habilitados, como também as outras pessoas envolvidas na exploração dos navios nos portos.

5.1.2.3. O CESE manifesta o seu apreço por a proposta não infringir a Convenção n.º 108 da OIT, que data de 1958. Assim, os marítimos continuam isentos de vistos para desembarcarem ou para trânsito de e para os seus navios. Neste contexto, o CESE acolhe favoravelmente os resultados positivos dos trabalhos da Organização Internacional do Trabalho (3 e 19 de Junho de 2003) no que respeita ao reforço da

segurança da identificação dos marítimos e convida a Comissão a providenciar para que os Estados-Membros apliquem atempadamente a Convenção relativa aos documentos de identificação dos marítimos, e a evitar medidas injustificadas susceptíveis de cobrar aos marítimos taxas pela concessão de vistos. Além disso, dever-se-á atestar a compatibilidade da nova Convenção com as obrigações decorrentes do Acordo de Schengen.

5.1.3. Artigo 5.º (Tráfego marítimo intracomunitário e nacional)

5.1.3.1. O CESE concorda plenamente com a proposta da Comissão, segundo a qual os Estados-Membros podem celebrar entre si, nas matérias que lhes digam respeito, os convénios bilaterais ou multilaterais previstos nas medidas da OMI e, em especial, os convénios necessários para a promoção do transporte marítimo intracomunitário de curta distância. O CESE é unânime ao considerar que os Estados-Membros em causa devem notificar os projectos de convénios à Comissão e insta a Comissão a rever o procedimento proposto por forma a dar o seu consentimento à aplicação dos acordos sem demora indevida.

5.1.4. Artigo 7.º (Controlo de segurança prévio à entrada num porto da Comunidade)

5.1.4.1. Os Estados-Membros deveriam ser encorajados a promoverem o sistema de «balcão único», possibilitando assim ao comandante do navio ou agente fornecer a informação exigida.

5.1.5. Artigo 10.º (Aplicação e controlo da conformidade)

5.1.5.1. O CESE entende que a data de aplicação estipulada pela OMI, nomeadamente 1 de Julho de 2004, é muito próxima e difícil de cumprir, sobretudo no que diz respeito aos requisitos em terra. Dado o elevado número de portos e o número ainda mais elevado de navios a serem avaliados e certificados até à data atrás referida, e tendo em conta a necessidade de garantir a conclusão de todos os preparativos, talvez não seja prudente antecipar a designação dos agentes de segurança dos navios, das instalações portuárias e das companhias (até 1 de Março de 2004), a aprovação dos planos de segurança dos navios e das instalações portuárias (até 1 de Maio de 2004) e a emissão dos certificados internacionais de segurança dos navios (até 1 de Junho de 2004). No entanto, o CESE apoia vivamente a designação atempada de uma única autoridade nacional responsável pela segurança dos navios e das instalações portuárias até 1 de Janeiro de 2004.

6. Conclusões

6.1. O CESE acolhe favoravelmente o facto de se reconhecer que é necessária uma acção coerente e global da Comunidade no sentido de reforçar a protecção do transporte marítimo. Aprova a intenção de estabelecer planos de emergência e medidas que dêem resposta eficaz às necessidades.

6.2. O CESE concorda com a determinação da Comissão de se opor a qualquer medida unilateral susceptível de ter efeitos negativos no comércio internacional, acolhendo favoravelmente a celebração de um acordo entre a UE e os serviços aduaneiros dos Estados Unidos da América, baseado em princípios de reciprocidade e de não discriminação aplicáveis à totalidade das trocas comerciais entre a Comunidade e os Estados Unidos.

6.3. Além disso, dá todo o seu apoio à intenção da Comissão de apresentar atempadamente uma proposta legislativa com o intuito de definir medidas de segurança adicionais nos portos comunitários. Em especial, o CESE salienta a necessidade de dar uma dimensão mediterrânea à política de protecção do transporte marítimo que, com o alargamento, se tornará vital.

6.4. O CESE felicita a Comissão pela análise global e pelas acções previstas para a aplicação atempada e harmonizada das medidas da OMI aplicáveis internacionalmente. A aplicação eficaz das medidas da OMI constituirá um enorme desafio, sobretudo nos portos de pequena dimensão, o que exige das partes envolvidas grandes preparativos e uma actuação atempada. Contudo, dado o elevado número de portos e navios a serem submetidos a avaliação até 1 de Julho de 2004, talvez não seja prudente antecipar a data fixada pela OMI no quadro comunitário.

6.5. O CESE entende que é necessário dedicar atenção às consequências a médio prazo do terrorismo. As medidas destinadas a reduzir os riscos e minimizar as consequências económicas, para além de deverem ser eficazes em termos de segurança, têm de ser favoráveis ao crescimento. Não se afastando dos critérios estabelecidos no seu parecer exploratório (2002), o CESE continua a defender que a aplicação das medidas previstas deve ser clara, uniforme, proporcionada à ameaça e prática.

6.5.1. O CESE manifesta-se preocupado com o impacto económico das medidas previstas e o aumento dos custos dos

seguros em períodos de crise. Espera que a aplicação das medidas de protecção e controlo, que considera desejável, consiga equilibrar os custos em função dos benefícios pretendidos e travar a prática de outros actos ilegais nos portos.

6.5.2. O CESE adverte para os elevadíssimos custos decorrentes da aplicação das novas medidas de segurança pretendidas pela OMI. Mesmo que uma parte desses custos venha a ser suportada pelos consumidores, seria justo que uma parte corresse por conta dos governos, pois o terrorismo surge como reacção às suas políticas. Assim, insta a Comissão a adoptar um instrumento financeiro comunitário capaz de cobrir parte desses custos. Para tal, o CESE convida a Comissão a elaborar um estudo do impacto geral, que analise as implicações financeiras do reforço das medidas de segurança no domínio marítimo.

6.6. Em termos gerais, o CESE apoia a proposta que visa tornar obrigatórias determinadas disposições da Parte B do Código ISPS. No entanto, impõe-se clarificar a questão do alargamento das medidas às necessidades de cada país no domínio marítimo, uma vez que essas medidas podem visar qualquer navio independentemente do tipo de viagem efectuada, incluindo os ferries que efectuem trajectos de curta distância.

6.7. O âmbito e o grau das medidas deverão ter em conta quaisquer efeitos negativos do ponto de vista humano (fadiga, stress). A tripulação dos navios e os trabalhadores portuários não deverão ser excessivamente afectados pela aplicação das medidas de segurança, tais como a exclusão injustificada de oportunidades de emprego na sequência do exame de segurança. Além disso, não deverão ser passadas para os marítimos responsabilidades de policiamento, que normalmente incumbem aos governos.

6.8. O CESE convida a Comissão a providenciar no sentido da aplicação atempada do trabalho eficaz da Organização Internacional do Trabalho no domínio do reforço da segurança da identificação dos marítimos (Convenção da OIT n.º 185, que revê a Convenção n.º 108).

6.9. O CESE reitera que, a curto prazo, todos os participantes na cadeia de transporte deverão desenvolver uma cultura de segurança. Todavia, a médio e longo prazo, o CESE está convicto de que a UE deveria assumir a liderança a nível internacional, traçando um quadro para a segurança que englobe as causas do terrorismo e não procure apenas prevenir ou eliminar os seus efeitos.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As redes transeuromediterrânicas de energia»

(2004/C 32/05)

Em 27 de Março de 2003, por carta de Loyola De Palacio, a Comissão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer sobre o tema «As redes transeuromediterrânicas de energia».

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, responsável pela preparação dos trabalhos na matéria, emitiu parecer em 10 de Outubro de 2003 (relator: B. Hernández Bataller).

Na sua 403.ª sessão plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 120 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções.

1. Antecedentes

1.1. A Conferência Euromediterrânica de Barcelona de Novembro de 1995 constituiu um marco fundamental nas relações entre a União Europeia e os países associados do Mediterrâneo não membros da mesma, ao decidir criar um espaço económico e social de prosperidade partilhada. Para alcançar este objectivo e no âmbito da estratégia acordada em Barcelona, concebeu-se um sistema de reuniões políticas e iniciativas de encontro entre a sociedade civil e os agentes económicos⁽¹⁾ e foi lançado um Programa Comunitário — MEDA — dotado de importantes recursos.

1.2. Desde os primeiros momentos deste processo foi possível compreender a importância que uma cooperação mais intensa no sector da energia poderia ter para o conjunto dos países mediterrânicos e para a própria União Europeia. De facto, por um lado, uma disponibilidade adequada de energia, nas suas diversas formas e a preços competitivos, é a condição indispensável para fomentar um desenvolvimento económico. Em segundo lugar, vários países do Sul do Mediterrâneo dispõem de importantes reservas energéticas, principalmente de óleos minerais, cujo desenvolvimento, exploração e transporte até aos mercados finais requer recursos consideráveis e, em determinados casos, impõe a estabilidade nos próprios mercados consumidores. Por último, a dimensão global do desenvolvimento sustentável implica que o aproveitamento e a utilização dos recursos energéticos se realizem com as garantias máximas no que se refere à protecção do ambiente.

1.3. Este processo conduziu a diversas iniciativas, a primeira das quais foi definir, na Conferência de Malta de 1997, o sector energético como um dos seis eixos prioritários de actuação. A segunda foi a criação, em 1997, do Fórum Euromediterrânico da Energia (FEE), constituído por altos representantes dos

27 países da UE e do Mediterrâneo. A terceira foi a criação, por parte das empresas do sector energético, do Observatório Mediterrânico da Energia (OME), como célula de reflexão e estudo sobre a situação e as perspectivas da energia nesta região. Por último, a criação, em 2002, da Facilidade de Investimento e Parceria Euromediterrânica (FEMIP), de carácter multissetorial e gerida pelo Banco Europeu de Investimento (BEI). A Presidência italiana da UE manifestou o seu interesse em aumentar os referidos fundos e que essa facilidade fosse, eventualmente, o embrião de um Banco Euromediterrânico de Investimento.

1.4. Simultaneamente, realizaram-se diversos encontros de carácter político, o último dos quais — de grande importância — foi a Conferência Euromediterrânica de Ministros da Energia em Atenas, em Maio deste ano. Da mesma forma, tanto por parte do OME, como de outras entidades como o EUFORES (Fórum Europeu para as Energias Renováveis) ou o Fórum Euromediterrânico de Institutos Económicos (FEMISE), têm-se realizado quer encontros de carácter técnico e empresarial quer um importantíssimo trabalho de estudo e análise prospectivo da situação e dos desafios pendentes.

1.5. Os três últimos antecedentes são, em primeiro lugar, o Livro Verde sobre Segurança do Aproveitamento Energético da UE, de Outubro de 2000, a recente Comunicação da Comissão de 13 de Maio de 2003 sobre o desenvolvimento de uma política energética da UE alargada aos países vizinhos e parceiros e, por último, a integração, em Julho de 2003, de projectos de ligação Sul-Norte do Mediterrâneo na lista de projectos prioritários das Redes Transeuropeias de Energia (RTE).

1.6. Na opinião do Comité Económico e Social Europeu, tudo isto permite concluir que existem os elementos suficientes, de carácter político e técnico, para fomentar as parcerias em matéria de energia, das quais constitui parte importante o desenvolvimento das redes energéticas de interligação.

⁽¹⁾ Por mandato da Conferência de Barcelona, o CESE deverá assegurar a coordenação das iniciativas dos CES nacionais desta região relacionadas com a estratégia global euromediterrânea.

2. As prioridades 2003-2006

2.1. As prioridades recentemente adoptadas, em Maio deste ano, pelos Ministros da Energia com base nas recomendações do Fórum Euromediterrânico da Energia articulam-se em torno dos três eixos seguintes:

- Concretização de acções de política energética a nível regional e desenvolvimento de projectos de infra-estruturas de interesse comum.
- Criação de mecanismos que facilitem o financiamento destes projectos de interesse comum e o desenvolvimento da cooperação industrial a estes níveis.
- Desenvolvimento de mecanismos logísticos de apoio ao Fórum Euromediterrânico da Energia.

Estes eixos constituirão os temas principais da agenda da próxima Conferência Euromediterrânea sobre Infra-estruturas Energéticas, a realizar em Dezembro de 2003, no âmbito da Presidência italiana da EU.

Nestes três eixos distinguem-se, por sua vez, seis grandes capítulos, num total de 24 acções prioritárias e um número elevado de projectos concretos de infra-estruturas energéticas (9 para o sector do gás natural e 12 para o sector eléctrico). No primeiro eixo articulam-se, por sua vez, dois tipos de acções. No que se refere às infra-estruturas, é de salientar a utilidade de construir um mercado euromediterrânico de electricidade e de gás natural totalmente integrado e interligado. No âmbito das medidas de política energética euromediterrânica é necessário incluir o desenvolvimento de um enquadramento legal harmonizado, que abranja os aspectos de tarifação e os aspectos técnicos relativamente aos intercâmbios, e a redução ou eventual supressão das bonificações fiscais que impedem a promoção da utilização racional da energia, o fomento das energias renováveis e o melhoramento da segurança do aprovisionamento no transporte de óleos minerais por via marítima.

2.2. No segundo eixo, relativamente ao financiamento de projectos, privilegia-se o aproveitamento da FEMIP, a procura de novos instrumentos de financiamento a nível regional com a participação do BEI e de outros organismos multilaterais de crédito como o Banco Mundial e os Bancos Regionais de Desenvolvimento (BRD) e, por último, o eventual desenvolvimento de uma legislação que permita uma melhor garantia dos potenciais investidores. No que se refere à cooperação industrial, esta depende dos processos de transferência de tecnologias e da eliminação dos obstáculos legais que impedem a criação de «joint-ventures» entre empresas de diferentes países da região.

2.3. O terceiro eixo refere-se ao financiamento necessário para permitir a continuação da actividade dos três grupos de trabalho criados no Fórum (cujas reuniões exigem a mobilização de cerca de 100 peritos) e dos estudos necessários (11 no total, dos quais 7 a nível regional e 4 a nível nacional),

muitos deles já iniciados, mas cuja conclusão é aguardada para que se possam definir rigorosamente os objectivos. Calcula-se que as necessidades de financiamento dos mesmos atinjam os 49 milhões de EUR.

3. Os desafios pendentes

3.1. Esta definição tão pormenorizada de prioridades não deve fazer-nos ignorar os desafios que esta colaboração euromediterrânica em matéria de energia implica, e que pode ser sintetizada nos seguintes pontos.

3.2. O primeiro desafio é determinar o alcance real da segurança do aprovisionamento de energia da UE e do conjunto do Mediterrâneo e de que forma esta cooperação e o desenvolvimento das redes energéticas de interligação podem contribuir para a sua melhoria.

3.3. O segundo desafio é definir o papel que se pretende conferir à iniciativa dos poderes públicos e dos operadores privados no desenvolvimento desta cooperação e como esta é encarada nos diversos países e regiões, questões que afectam quer o financiamento quer o desenvolvimento dos quadros legislativos e regulamentares.

3.4. O terceiro desafio é concretizar as necessidades previstas de financiamento, os recursos disponíveis por parte da iniciativa pública (especialmente MEDA, FEMIP, o BEI, o Banco Mundial e os BRD), a procura de novas fórmulas que permitam minimizar os níveis de risco considerados «não comerciais» e, paralelamente, o interesse e a capacidade da iniciativa privada para assumir estes projectos.

3.5. O quarto desafio é a forma de complementar as iniciativas Norte-Sul (com um interesse especial para a União Europeia e para os países exportadores de energia) com projectos que integrem esta dimensão com a das iniciativas Sul-Sul, de forma a que se desenvolva um verdadeiro sentido de parceria na área euromediterrânica e nas suas diversas sub-regiões.

3.6. O quinto desafio é o desenvolvimento de verdadeiras políticas energéticas sustentáveis que dêem ênfase à utilização racional da energia e à promoção de energias renováveis e que, simultaneamente, melhorem o impacto ambiental das aplicações energéticas. Do mesmo modo, dentro destas políticas deve ser dada uma atenção especial ao tema da utilização racional da água, que vai requerer, em todo o Mediterrâneo, quantidades enormes de energia para a sua dessalinização face aos grandes aumentos da procura para utilizações agrícolas e domésticas.

3.7. O sexto desafio é a harmonização dos quadros legislativos e regulamentares e a preparação adequada dos legisladores e funcionários responsáveis pela sua aplicação.

3.8. O sétimo desafio é como desenvolver uma posição comum dos países da UE e do resto do Mediterrâneo em diversas instâncias internacionais como a Conferência sobre as alterações climáticas (UNFCC), a Coligação a favor das energias renováveis acordada na Cimeira de Joanesburgo (Coalition of the Willing) ou a Organização Marítima Internacional (OMI).

3.9. O último desafio, e sem dúvida o mais difícil e importante, é como ordenar de forma adequada todas as prioridades contempladas no ponto anterior e, inclusivamente, os desafios que acabam de ser referidos, para concretizar de modo progressivo e ordenado os objectivos e projectos já suficientemente identificados.

4. O conceito e a dimensão da segurança do aprovisionamento de energia

4.1. O CESE, no seu parecer sobre o Livro Verde de Maio de 2001, já salientou, entre outros factores, que um elemento essencial neste debate consiste em compreender que, embora a dependência externa da UE em matéria de energia vá, quase inevitavelmente, aumentar no futuro, é necessário dissociar o conceito de dependência do conceito de risco.

4.2. Esta opinião foi manifestada pela Comissão no seu documento de Dezembro de 2001, que sintetizava as contribuições recolhidas sobre o Livro Verde, e que foi, da mesma forma, realçada por outros intervenientes neste debate. Deste documento podem extrair-se algumas ideias novas sobre o conceito revisto da segurança no aprovisionamento de energia, que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Uma maior dependência externa não deve implicar automaticamente um maior risco relativamente à segurança do abastecimento.
- A melhoria da segurança do abastecimento na UE reside, em larga medida, numa utilização adequada dos recursos energéticos a nível mundial. Isto, que está em conformidade com os compromissos de Quioto, implica a prioridade e importância absolutas de que o mundo no seu conjunto aborde acções muito concretas de utilização racional da energia e de que esta utilização racional seja um dos elementos centrais de todo o desenvolvimento económico e social.
- Esta cooperação energética necessária a nível mundial, a que a reflexão anterior nos conduziu, passa por três eixos: transferência de tecnologias tanto para a exploração de recursos próprios — fósseis e renováveis — como para fomentar a utilização racional da energia; favorecer as correntes de investimento que tornem possível esta exploração de novos recursos e que, ao mesmo tempo, garantam o retorno e a remuneração dos capitais investidos; e, por último, criar as condições adequadas que permitam o trânsito de produtos energéticos, de modo a beneficiar de forma equitativa tanto os países produtores e consumidores, como os países de trânsito.
- Tal implica que a União Europeia inclua o sector energético entre os vectores prioritários das suas relações externas, fomentando o diálogo produtor-consumidor a

nível mundial e incluindo-o como tema central nas suas relações bilaterais com o Mediterrâneo ou a Rússia, para citar apenas dois exemplos.

- Da mesma forma que se considera que a tributação ambiental pode ser aceitável em determinados casos, poder-se-ia aceitar uma tributação dos produtos energéticos orientada para a melhoria da segurança do abastecimento, especialmente se implicar, em simultâneo, uma melhoria da protecção ambiental.

4.3. Embora o abastecimento estável e regular de energia seja essencial para a UE, não é possível esquecer que o mesmo se enquadra num objectivo superior que é o de procurar um espaço de prosperidade partilhada que garanta a estabilidade futura de todo o Mediterrâneo. É, por isso, necessário fomentar a cooperação energética Sul-Sul no Mediterrâneo e, inclusivamente, ao nível sub-regional dentro desta área, como um elemento imprescindível para garantir a estabilidade regional e favorecer o desenvolvimento harmonioso destas sociedades.

5. O papel dos poderes públicos e da iniciativa privada

5.1. A enorme importância da quantidade de investimento necessário vai exigir que seja a iniciativa privada a assumir a maior parte desse esforço, a qual deve ser apoiada, especialmente nos países do Sul e do Este do Mediterrâneo, por uma participação activa das empresas públicas do sector da energia destes países.

5.2. No entanto, não é possível ignorar o papel relevante que os poderes públicos da UE e de outros países do Mediterrâneo devem desempenhar. Este papel deve centrar-se nos seguintes aspectos:

- Criar as condições de diálogo político e social adequadas por forma a minimizar o que, em termos financeiros, se define como «risco inerente ao país» e a sobrecarga de encargos financeiros que lhes estão associados, bem como garantir aos cidadãos dos países do Sul e Leste do Mediterrâneo os serviços de qualidade que lhes darão segurança para o futuro.
- Participar no financiamento de estudos prévios de viabilidade relativos a infra-estruturas ou projectos concretos de interesse comum, definindo-se por interesse comum aquilo que se repercute favoravelmente na UE e pelo menos num país terceiro do Mediterrâneo.
- Co-financiar, em determinadas condições, projectos de infra-estruturas considerados como prioritários e que sem a referida participação não seriam assumidos pela iniciativa privada.
- Desenvolver os quadros legislativos e regulamentares que permitam facilitar os projectos comuns, sejam de exploração ou de infra-estruturas comuns ou, inclusivamente, relativos ao trânsito através de países terceiros dos referidos produtos energéticos.

6. Financiamento do sector energético euromediterrânico e das suas infra-estruturas

6.1. Existem numerosos estudos que abordaram a quantificação dos investimentos necessários para financiar as infra-estruturas de interligação Sul-Norte e Sul-Sul. Quanto às primeiras, trata-se de duplicar em três pontos o abastecimento de gás na União Europeia, de reforçar as ligações eléctricas e, inclusivamente, de realizar oleodutos para o transporte de crude. Quanto à dimensão Sul-Sul, trata-se de criar os chamados anéis do Mediterrâneo de gás e electricidade (este último com uma incontestável vantagem colectiva imediata no que se refere ao apoio para a gestão dos sistemas e a redução das rupturas de abastecimento). No entanto, neste caso, existe o problema da associação da Líbia a estes projectos, sem os quais o anel não estaria completo. Existem projectos de criar no Magreb um mercado sub-regional eléctrico integrado, projectos que foram ratificados a nível político na recente reunião de Ministros da Energia realizada em Atenas em Maio deste ano.

6.2. Diversos estudos de várias organizações (FEMISE, OME) definem o valor do investimento necessário em infra-estruturas e no desenvolvimento do sector produtivo em cerca de 200 mil milhões de EUR nos próximos 10 anos, dos quais 110 mil milhões serão para o sector eléctrico (70 mil milhões para a geração e o restante para transporte e distribuição). Estes valores correspondem, em geral, a estimativas de 2000, podendo os valores reais ser um pouco mais elevados. Do mesmo modo, é importante salientar que dois países apenas (Turquia e Argélia) concentram 50 % deste investimento necessário. Não foi possível identificar a parte deste investimento que corresponde a Redes Energéticas de Interesse Comum Mediterrânico (REICM).

6.3. Face as estas evidências é necessário procurar empreender acções construtivas. Por um lado, de acordo com o FEMISE, na década de noventa o investimento directo estrangeiro (IDE) nestes países foi de cerca de 15 mil milhões de EUR por ano, para o conjunto de sectores económicos, igualmente distribuídos entre investimentos públicos (instituições multilaterais e programas de cooperação para o desenvolvimento) e privados. Com a nova FEMIP, o BEI espera aumentar a sua capacidade de investimento no Mediterrâneo de 1 400 milhões de EUR por ano para 2 000 milhões de EUR por ano. Por isso, é necessário que a iniciativa privada seja responsável pela concretização deste enorme esforço de investimento. Novas ideias, como a recente iniciativa de capital de risco Avernois, dotada com 26 milhões de EUR, constituem um pequeno passo na direcção correcta.

6.4. Na opinião do CESE, um tema que ainda não foi suficientemente analisado é a abertura à concorrência das grandes infra-estruturas de interligação parcialmente financiadas por fundos comunitários. Actualmente, estas regem-se pelo princípio da prioridade e do «first come basis» («primeiro a chegar») para a utilização da capacidade eventualmente excedentária. É necessário analisar juridicamente este tema, uma vez que poderá constituir um factor de distorção na participação da iniciativa privada na construção destas grandes interligações Norte-Sul.

6.5. Alguns dados recentes apontam para um aumento significativo do investimento privado no sector energético dos países mediterrânicos. Existem projectos importantes de iniciativa privada em países como a Turquia, a Argélia e o Egipto, embora nestes dois últimos países os projectos estejam orientados especialmente para a exportação dos seus produtos energéticos. No entanto, embora muito importantes quanto ao seu volume, trata-se de projectos pontuais, não relacionados entre si e, apesar dos importantes benefícios mútuos para os investidores e o país beneficiário, não integrados na estratégia de parceria colectiva.

6.6. Por isso, torna-se necessário organizar novas acções baseadas nas seguintes directrizes:

- Favorecer acordos de protecção recíproca de investimentos, apoiados nos acordos bilaterais entre a UE e estes países do Mediterrâneo.
- Definir rigorosamente os critérios de utilização de infra-estruturas parcialmente financiadas por subvenções públicas.
- Melhorar a legislação interna dos países mediterrânicos para favorecer uma maior presença, onde tal seja económica e socialmente possível, do investimento estrangeiro no sector energético, tanto face à exportação como ao desenvolvimento das necessidades internas de abastecimento da sua população e das suas actividades económicas.
- Desenvolver, tal como decidido na conferência ministerial de Atenas, novos serviços financeiros adaptados à realidade euromediterrânica, com o apoio do BEI, do Banco Mundial, dos Bancos Regionais de Desenvolvimento e da banca privada.
- Aumentar o financiamento público nacional e comunitário destinado a desenvolver os projectos energéticos de interesse comum com um alto valor estratégico e social, sempre que tenham uma repercussão claramente favorável para o ambiente.
- Favorecer a cooperação industrial no sector energético alargando-a a acordos entre grandes empresas e entre estas e os governos, a outros níveis que incluam o fabrico de equipamentos ou a sua manutenção, e que impliquem a criação de um tecido produtivo local.

7. A dimensão norte-sul e a dimensão sul-sul

7.1. Parece evidente que a concepção de infra-estruturas de ligação Norte-Sul tem uma tripla utilidade, tanto para os países exportadores de energia, como para os países de trânsito da mesma (que recebem taxas pela utilização das infra-estruturas e beneficiam, além disso, da criação de emprego e riqueza durante a fase de construção) e, muito particularmente, para a União Europeia.

7.2. No entanto, muitas destas ligações (de gás natural, de petróleo ou de electricidade) pressupõem uma opção de exportação dirigida biunivocamente para a União Europeia, o que implica não apenas a renúncia dos países exportadores a outros destinos possíveis (que poderiam ser o próprio Sul do Mediterrâneo) como dar prioridade a estas exportações relativamente ao próprio consumo interno da sua população, consumo que — não o devemos esquecer — está a crescer para níveis altíssimos devido à explosão demográfica e ao próprio crescimento económico.

7.3. Por isso parece imprescindível fomentar, em simultâneo, as interligações Sul-Sul com o objectivo triplo de aumentar a segurança colectiva da região, aumentar a sinergia das suas economias e criar um sentimento colectivo de parceria destes países com a União Europeia.

7.4. Simultaneamente, algumas destas infra-estruturas podem ser duplamente utilizadas nos casos em que seja necessário o trânsito através de países terceiros na ligação Norte-Sul; ao mesmo tempo, aumentam a segurança física e técnica do abastecimento de energia à União Europeia, na medida em que se dispõe de várias rotas alternativas para situações pontuais de crise ou de duração superior. Tal representa uma alternativa à pretensão, por parte da Comissão Europeia, de aumentar os níveis das reservas estratégicas no território comunitário, proposta que foi objecto de reticências importantes.

8. Desenvolvimento de políticas energéticas sustentáveis

8.1. Como anteriormente referido:

- O consumo de energia nos países do Sul do Mediterrâneo pode crescer exponencialmente se se mantiverem as tendências actuais e não se envidar um esforço intenso de utilização racional da energia, que deve ser feito, simultaneamente, na União Europeia.
- As necessidades de investimento no sector energético são muito elevadas e apenas poderão ser satisfeitas através de uma cooperação entre a iniciativa pública e a privada, participando esta última somente se se criarem as condições adequadas de segurança e de rentabilidade esperada dos seus investimentos.
- É uma necessidade evidente a criação de condições legais e regulamentares para o sector energético que possibilitem o crescimento económico sustentável e a criação de receitas através da exportação de energia e que, simultaneamente, favoreçam a utilização racional da energia.

8.2. O modelo de organização do sector energético na União Europeia parece ser um bom modelo a seguir sempre que os seguintes requisitos sejam observados:

- Se se aceitar que o modelo energético da União Europeia tem sido um modelo evolutivo que passou, ao longo de

várias décadas, da propriedade maioritariamente pública e de um controlo governamental rigoroso para outro modelo de abertura de mercado e de introdução de concorrência regulamentada.

- Se se tiver em conta que a situação particular de cada um dos países do Sul do Mediterrâneo é diferente e que, por isso, adoptando o modelo actual da União Europeia como objectivo a longo prazo, se aceitar uma pluralidade de abordagens diferentes que não passam, forçosamente, pela criação a curto prazo, e por decreto, de um mercado interno euromediterrânico da energia.
- Se, em conjunto com os progressos na liberalização do sector energético, for dada uma grande importância à salvaguarda das missões de interesse geral que o sector energético desempenha, aspecto que o Comité Económico e Social Europeu não viu reflectido ainda em nenhum documento oficial relativo à cooperação euro-mediterrânica. Ignorar este facto conduziria inevitavelmente a uma forte contestação social e à eventual suspensão deste processo.

8.3. No entanto, esta prudência, gradualidade e dimensão social que o Comité considera como imprescindíveis não devem fazer esquecer outros aspectos sobre os quais é necessário reflectir por forma a chegar a um consenso na orientação de uma política euromediterrânica da energia. Estes aspectos são:

- A necessidade de procurar a solidariedade energética, reforçando a cooperação bilateral e regional, já que a dimensão nacional é limitada num sector como o energético.
- Conceber políticas energéticas que potenciem, acima de tudo, a utilização racional da energia e se apoiem, tanto quanto seja possível, nas energias renováveis. Da mesma forma, é necessário que nestas políticas se inclua o binómio água-energia, em maior ou menor medida, comum a todos os países mediterrânicos.
- Conceber políticas fiscais de acordo com estes objectivos, eliminando as subvenções desnecessárias que, inclusivamente de carácter social, são insustentáveis a longo prazo e que dissuadam os consumos de pequeno valor acrescentado social e colectivo.
- Integrar a dimensão de protecção do ambiente em todas as acções de carácter energético, aplicando especialmente nos projectos considerados prioritários para a União Europeia (e incluídos nas Redes Transeuropeias de Energia) os mesmos critérios que se aplicariam no território da União.

9. Harmonização dos quadros legislativos e regulamentares

9.1. Como já salientado pelo Comité no ponto anterior, esta harmonização não deve ser entendida como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para alcançar uma verdadeira parceria euromediterrânica que envolva o sector energético.

9.2. Nesta concepção, a harmonização dos quadros jurídico e regulamentar deverá começar pelos aspectos que venham a favorecer as políticas energéticas sustentáveis que tenham sido definidas anteriormente. Isto é, não se deve pretender criar, imediatamente, na orla Sul do Mediterrâneo um mercado de energia baseado no modelo da UE. Antes pelo contrário, deve dar-se ênfase a quadros jurídicos adaptados à situação nacional e compatíveis com o processo de forte crescimento dos seus sectores energéticos que o aumento demográfico e as suas crescentes aspirações requerem e que, da mesma forma, permitam simultaneamente exportar os seus excedentes de energia para a União Europeia.

9.3. Este quadro regulamentar orientado para etapas de forte crescimento do sector energético, baseado num regime de concessões territoriais sob a tutela e supervisão dos poderes públicos, que foi o utilizado na Europa de 1950 a 1990, tem todavia de ser aberto à iniciativa e ao investimento privados. A experiência de outras regiões do mundo, como foi o caso da América Latina entre 1970 e 1990, demonstra que a manutenção exclusiva do sector energético no sector público não serve para garantir a cobertura das necessidades crescentes e, pelo contrário, apenas serve para atrair capitais internacionais, avalizados pelo Estado receptor, e que são retirados a outros sectores com menor capacidade de atrair garantias de retorno similares.

9.4. Tal deve permitir, em contrapartida, manter inteiramente na situação actual as missões de interesse geral do sector energético nestes países, tomando como referência as experiências da UE. Proceder a uma abertura de mercado, ainda que parcial, no sector energético, sem a devida contrapartida da manutenção das obrigações de serviço público, em especial a obrigação de prestação de um serviço universal, suscitaria o descontentamento social e a não sustentabilidade do modelo poucos anos após o seu início.

9.5. Em simultâneo, devem envidar-se esforços para estabelecer um quadro de protecção dos investimentos estrangeiros que elimine os riscos políticos, reduzindo os custos das novas instalações e, por conseguinte, do abastecimento de energia, procurando um valor acrescentado tanto para os cidadãos em geral, que pagarão menos pela energia que necessitarem, como apoiando o desenvolvimento de novas actividades económicas. Neste domínio seria possível e desejável definir um quadro harmonizado desta legislação sobre investimentos que eliminasse uma possível concorrência injustificada por razões meramente técnicas e económicas.

9.6. De forma análoga, poderia fazer-se um trabalho de harmonização relativamente à concepção de incentivos fiscais

para a promoção ou penalização de determinadas fontes ou aplicações energéticas. A adopção de um modelo comum poderia orientar-se pela harmonização das bases e processos de tributação, deixando a cada país a liberdade de estabelecer os tipos específicos para cada uma dessas categorias. Desta forma, evitar-se-ia uma concorrência fiscal, indesejável a longo prazo.

9.7. Por último é necessário garantir a transparência e a estabilidade dos quadros jurídicos e regulamentares. Tal aconselha a que, por parte do programa MEDA, se valorize a concepção de acções específicas para preparar as pessoas responsáveis pela redacção da legislação e pela sua posterior aplicação. Neste caso, a experiência diversificada e rica de tantos países da União Europeia permitirá encontrar para cada país em concreto o modelo de aprendizagem e experiência mútuas que melhor se adapte às suas necessidades específicas. Para tal, são especialmente importantes as acções de formação e «geminção» desenvolvidas quer pelas instituições europeias quer pelos interlocutores sociais e económicos e pelas próprias administrações nacionais.

10. Desenvolvimento de uma posição comum nas instâncias internacionais

10.1. Os últimos acontecimentos no cenário mundial tornam cada vez mais evidente que a União Europeia e os países do Sul do Mediterrâneo devem colaborar conjunta e activamente para favorecer um mundo multipolar em que se mantenha a via do consenso e do respeito pelo direito internacional.

10.2. Por isso, dado que o problema energético tem uma dimensão mundial e que quando há um país consumidor existe sempre um país produtor, quando um país reduz o seu consumo, outro aumenta-o e quando um país envia ou recebe energia, outro vê esta atravessar o seu território ou os seus mares, é imprescindível aproximar as posições nas diversas instâncias mundiais.

10.3. O desenvolvimento de políticas energéticas sustentáveis, baseadas na utilização racional da energia e no fomento das energias renováveis, ajuda a evitar as alterações climáticas. Com o desenvolvimento de infra-estruturas novas e mais seguras minimiza-se o impacto de outros meios de transporte mais inseguros ou nocivos para o ambiente. Com o desenvolvimento de energias renováveis e a utilização eficiente da água estamos não apenas a criar riqueza descentralizada, mas a evitar os fenómenos migratórios e emigratórios.

10.4. Por isso parece possível:

— Associar, na medida do possível, os países mediterrânicos aos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo previstos no Protocolo de Quioto.

- Desenvolver posições comuns no quadro da OMI, no que se refere à utilização do mar Mediterrâneo unicamente por barcos que apresentem as devidas condições de segurança e que sejam controlados, de forma uniforme, em todos os portos do referido mar.
- Favorecer o fomento das energias renováveis através da transferência tecnológica adequada e do desenvolvimento de actividades industriais a nível local. Iniciativas como a Declaração de Marraquexe devem conduzir todos os países do Mediterrâneo a subscreverem a sua participação na «Coligação a favor das energias renováveis», acordada em Joanesburgo.

11. Uma definição realista de prioridades para a parceria energética

11.1. Como foi analisado no ponto 2.1, a existência de seis objectivos e de 24 actividades prioritárias para o sector energético parece ambiciosa e, por isso, o Comité recomenda firmemente o estabelecimento de uma hierarquização das mesmas. Para o efeito, poderiam definir-se os seguintes critérios:

11.2. Critérios para a definição de prioridades na parceria energética:

- Autonomia da medida proposta: A medida proposta pode ser adoptada de forma autónoma ou requer a adopção prévia de qualquer outra medida ou acção?
- Contribuição para a parceria: Esta medida tem uma dimensão preferencialmente Norte-Sul ou combina esta dimensão com efeitos importantes na dimensão Sul-Sul?
- Responsabilidade da sua aplicação: Esta medida ou acção deve ser desempenhada ou executada unicamente pelos poderes públicos ou requer a participação da iniciativa privada? Neste último caso, existem declarações firmes de interesse por parte da mesma?
- Custo-eficácia: Quais são as repercussões da medida ou acção prevista para os cidadãos a curto e a médio prazo? Os desembolsos financeiros do sector público têm uma retribuição económica e social adequada e estes resultados podem ser sentidos pelos cidadãos?
- Sustentabilidade: As medidas ou acções previstas são auto-sustentáveis ou vão necessitar regularmente de desembolsos ou acções regulamentares suplementares? No que se refere ao ambiente, estas medidas inserem-se nos princípios de sustentabilidade reiterados em Joanesburgo?

11.3. Como é natural, o Comité não considera dispor de capacidade para estabelecer por si mesmo as prioridades, mas entende que as 24 prioridades devem ser ordenadas segundo

os referidos critérios pelos Ministros da Energia em diversas categorias, evitando uma excessiva dispersão de esforços que impeça o sucesso desta iniciativa euromediterrânica da energia.

12. Conclusões

12.1. A cooperação euromediterrânica em matéria de energia constitui um elemento central, tanto para aumentar a segurança global do abastecimento de energia na região do Mediterrâneo como para valorizar os recursos energéticos dos países do Sul do Mediterrâneo, de forma a converterem-se de simples receitas de exportação em vector de estruturação das suas economias produtivas.

12.2. Da mesma forma, esta cooperação constitui uma oportunidade única para criar infra-estruturas e projectos comuns entre os próprios países do Sul do Mediterrâneo, de modo a fomentar o conceito de prosperidade partilhada no aproveitamento comum dos recursos e da utilização do território para o trânsito dos referidos produtos ou para a criação de redes energéticas interligadas que permitam o desenvolvimento de mercados energéticos sub-regionais integrados.

12.3. Sobre estas reflexões, é incontestável afirmar que se realizaram progressos importantíssimos na cooperação euromediterrânica em matéria de energia, que permitiram a identificação de obstáculos, a adopção de um conjunto de prioridades de acção e a necessária sensibilização destas questões ao nível dos governos.

12.4. No entanto, é necessário salientar que os obstáculos a superar continuam a ser muito importantes e centram-se nos quatro domínios seguintes:

- Uma harmonização efectiva dos quadros regulamentares e da sua aplicação administrativa, adequada às prioridades e às diferentes situações nacionais, para que se possa falar de uma verdadeira parceria colectiva e não de acções esporádicas e bilaterais.
- Importantes desembolsos financeiros que vão requerer uma presença maioritária de capitais e empresas privadas aos quais deve garantir, previamente, um quadro de estabilidade jurídica que deverá ter, como contrapartida, uma tutela efectiva por parte dos poderes públicos.
- A tradicional debilidade da cooperação regional entre os próprios países do Sul e Este do Mediterrâneo.
- Associar os cidadãos, especialmente da margem Sul e Este do Mediterrâneo, explicando os projectos e os seus resultados globais esperados, de forma a que percebam os seus benefícios para a comunidade e para os consumidores de energia e tendo em vista superar as possíveis relutâncias que os mesmos possam provocar.

12.5. A harmonização efectiva dos quadros regulamentares deve concentrar-se em aspectos tais como a protecção recíproca de investimentos, a harmonização da tributação dos produtos energéticos com uma orientação ambiental sustentável, acordos para o trânsito de produtos energéticos e a ratificação do conceito de serviço de interesse geral no sector energético.

12.6. Todavia, o Comité considera desnecessário concentrar-se, a curto prazo, na construção de um mercado interno da energia nos países do Sul do Mediterrâneo, baseado no modelo actualmente existente na União Europeia e associado ao próprio mercado interno da União. Embora este mercado interno da energia possa ser o objectivo a longo prazo, o CESE considera que a curto prazo é necessário adoptar estratégias individuais, adaptadas à realidade de cada país ou de uma determinada região que, evitando todo tipo de discriminação de carácter fiscal ou administrativo, favoreçam os objectivos de uma política energética sustentável e que não entrem em princípio da cooperação euromediterrânica em matéria de energia, especialmente no que se refere às questões de livre trânsito de abertura à iniciativa privada e de não discriminação por razões de nacionalidade.

12.7. Alcançada a transparência e a estabilidade dos quadros regulamentares, será muito mais fácil conseguir que a iniciativa privada apoie o desenvolvimento dos projectos previamente identificados pelo seu «interesse comum euromediterrânico», favorecendo substancialmente a cooperação Sul-Sul. Isto exigirá que, num momento anterior, os poderes e as instituições públicas financiem os estudos de pormenor para quantificar económica e socialmente os projectos de interesse comum e decidam quais desses, pela sua rentabilidade insuficiente ou elevado risco, podem ser susceptíveis de receber apoio público sob a forma de subvenções ou de créditos. Por último, é desejável associar, sempre que tal seja possível, outras instâncias multilaterais como o Banco Mundial e os BRD.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

Nesta linha, a Comissão Europeia prepara actualmente uma nova revisão dos projectos de Redes Transeuropeias de Energia, que pretende incluir várias iniciativas de redes Sul-Sul.

12.8. É necessário envidar, imediatamente, um grande esforço para transmitir aos cidadãos dos países do Sul e Este do Mediterrâneo a necessidade de desenvolver políticas energéticas que promovam a eficiência na utilização da energia e da água e que apoiem o fomento das suas fontes de energia renovável, garantindo-lhes que a energia continuará a ser um serviço essencial e que se manterá o seu carácter obrigatório de serviço público. Somente quando este objectivo for alcançado é que será possível transmitir-lhes que os excedentes energéticos de cada país podem ser valorizados fora dos mesmos e que, nesse sentido, a cooperação euromediterrânica em matéria de energia e o desenvolvimento de infra-estruturas, de produção e de distribuição constituem a ferramenta apropriada para valorizar adequadamente as referidas possibilidades.

12.9. O CESE, através das redes de contacto com a sociedade civil destes países, pode constituir um bom instrumento inicial para canalizar este processo que, posteriormente, deverá ser transmitido localmente ao conjunto dos agentes económicos e sociais da sociedade no seu conjunto. Para o efeito, o CESE recomenda a criação de um programa específico, no quadro do Euromed, para divulgar estas ideias e projectos às administrações públicas nacionais e locais e aos meios de comunicação, multiplicando deste modo as acções de formação e «geminção».

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 generalização e à interoperabilidade dos sistemas de teleportagem rodoviária na Comunidade»⁽¹⁾

(COM(2003) 132 final — 2003/0081 (COD))

(2004/C 32/06)

Em 13 de Maio de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do Tratado que instituiu 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 10 de Outubro de 2003, sendo relator P. Levaux.

Na 403.ª reunião plenária de 28 e 29 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 117 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Objectivo da proposta de directiva

1.1. Em 23 de Abril de 2003, a Comissão publicou simultaneamente dois documentos:

- uma comunicação sobre «Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores Interoperabilidade da teleportagem»;
- uma proposta de directiva relativa à generalização e à interoperabilidade dos sistemas de teleportagem rodoviária na Comunidade.

1.2. No capítulo 4 do seu projecto de parecer sobre «Revisão da lista dos projectos de redes transeuropeias (RTE-T) até 2004»⁽²⁾, o Comité examinou o conteúdo da vertente «financiamento» da referida comunicação. Da mesma forma, o presente parecer, recordará apenas o essencial das suas observações e propostas neste domínio. Essa vertente será ainda examinada num parecer de iniciativa sobre «Futuro das infra-estruturas de transporte — financiamento — planeamento — novos vizinhos».

1.3. No tocante à proposta de directiva, na sua exposição de motivos, a Comissão recorda que os sistemas de portagem electrónica rodoviária (sistemas de teleportagem) foram introduzidos na década de noventa em auto-estradas concessionadas, destinando-se as portagens a financiar a construção e a manutenção das infra-estruturas. O seu objectivo era diminuir o tempo de passagem nas barreiras de portagem que ocasionava engarrafamentos, atrasos, acidentes e incidentes, sepa-

rando o tráfego aderente dos utentes ocasionais. Uma via com teleportagem pode tratar 200 a 300 veículos por hora, em função da sua configuração, ou seja, duas vezes mais do que uma via equipada com um terminal automático para cartões bancários ou de uma via manual.

1.4. A Itália, a França, Portugal, a Suíça, a Eslovénia e a Noruega dispõem de sistemas nacionais, mas incompatíveis. Actualmente, a teleportagem está generalizada a toda a Europa como forma de regular o tráfego, quer em zona urbana, quer para certas categorias de veículos (os veículos pesados na Alemanha, Áustria e Suíça).

1.5. Serão utilizadas diversas tecnologias (GPS/GALILEO, EGNOS, micro-ondas), o que causa grandes dificuldades aos utentes que circulam na Europa. A Comissão considera, pois, urgente e obrigatório que os operadores coloquem caixas de teleportagem aptas a lerem todos os sistemas utilizados na Europa à disposição dos motoristas que fazem transportes internacionais.

1.6. O objectivo da presente directiva, anunciada no Livro Branco sobre a política dos transportes, é estabelecer «as condições necessárias para assegurar a instauração de um serviço europeu de teleportagem na rede rodoviária sujeita a portagem o mais rapidamente possível. Este serviço basear-se-á no seguinte princípio: “um único contrato por cliente, uma única caixa por veículo”.

1.7. A Comissão assinala que, ao garantir a interoperabilidade dos sistemas de portagem no mercado interno, a directiva facilitará a aplicação de uma política de tarifação das infra-estruturas à escala europeia. As tecnologias preconizadas permitirão também cobrir o conjunto das infra-estruturas — auto-estradas, estradas, pontes, túneis, etc. — e dos veículos — veículos pesados, veículos ligeiros, motorizadas, etc.

⁽¹⁾ O documento da Comissão inclui também uma Comunicação da Comissão «Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores — Interoperabilidade da teleportagem».

⁽²⁾ CESE 1174/2003 aprovado em 25 de Setembro de 2003.

1.8. De forma pragmática, a Comissão propõe para a execução da interoperabilidade:

- uma solução a curto prazo (até 2005), que tem em conta os projectos já existentes de alguns Estados;
- e uma solução a longo prazo (até 2008-2012) que disporá de um sistema geral. Pretende também que o serviço europeu seja implantado a partir de 2005, para os veículos pesados e autocarros, e a partir de 2010, para os automóveis particulares.

1.9. Para os utentes, a prazo, o custo do equipamento de um veículo deverá situar-se entre 20 e 50 EUR.

2. Observações gerais sobre a Comunicação da Comissão «Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores Interoperabilidade da teleportagem»

2.1. Como indicado no ponto 1.2, o Comité já apresentou observações sobre esta questão em parecer anterior⁽¹⁾.

2.2. Tal como a Comissão, o Comité critica os motivos para a estagnação do desenvolvimento da rede transeuropeia de transporte (falta de vontade política por parte dos decisores nos Estados-Membros, recursos financeiros insuficientes atribuídos à rede transeuropeia, fragmentação das entidades responsáveis pelos projectos) e foi com interesse que ficou a conhecer as soluções propostas pela Comissão que se fundam em dois grandes pilares:

- uma melhor coordenação dos financiamentos públicos e privados das redes transeuropeias de transportes;
- um serviço europeu de teleportagem.

2.3. O Comité apoia claramente o objectivo da Comissão de reforçar a coordenação dos financiamentos públicos regionais, nacionais e comunitários. Porém, recorda à Comissão que o exercício será difícil na medida em que é necessário encontrar um equilíbrio entre diferentes prioridades que não convergem necessariamente. Na realidade, são problemas inerentes a uma política de co-financiamento das infra-estruturas em que cada um negocia a sua participação em função dos interesses locais, regionais ou nacionais que representa, esquecendo por vezes o interesse geral europeu. O Comité considera, pois,

ser necessário otimizar os mecanismos de financiamento existentes, reforçando-os e coordenando-os melhor, embora esse objectivo seja o prolongamento do que existe e não traga nada de verdadeiramente inovador.

2.4. Tratando-se de uma parceria público-privada, o Comité partilha a análise da Comissão quanto aos limites do financiamento totalmente privado de infra-estruturas de grande dimensão. Todavia, o financiamento misto não pode ser a única solução, dado que os investidores privados exigem, justamente, garantias e rentabilidade seguras dos seus investimentos. Daí resulta um custo acrescido. Duas outras considerações devem também ser tidas em conta:

- cada projecto de RTE-T envolvendo vários países europeus deveria realizar-se recorrendo à estrutura jurídica «sociedade europeia», de modo a conferir a indispensável transparência aos aspectos financeiros do projecto em questão;
- a constituição de uma parceria público-privada só pode ser concretizada com um equilíbrio entre as contribuições financeiras do sector público e do sector privado. Dificilmente existirá uma parceria deste tipo em que o sector privado seja muito minoritário. Da mesma forma, não é realista esperar que o sector privado contribua com os financiamentos necessários para a realização da maioria dos projectos;
- há que estabelecer limites para evitar as consequências imprevistas de um abandono progressivo do poder que pertence tradicionalmente aos Estados ou ao poder público em matéria de ordenamento do território e infra-estruturas colectivas importantes.

O Comité considera que, em matéria de financiamento das infra-estruturas de transportes, a parceria público-privada constitui certamente uma solução interessante para alguns casos particulares, sem poder ser de forma alguma considerada uma cura mágica de todos os males.

3. Observações gerais sobre a directiva relativa à generalização e à interoperabilidade dos sistemas de teleportagem rodoviária na Comunidade

3.1. O Comité apoia a acção da Comissão no sentido de realizar muito rapidamente a interoperabilidade dos sistemas de teleportagem no mercado interno. É, de facto, conveniente que os utentes disponham de um dispositivo simples e de fácil utilização.

3.2. Todavia, o Comité questiona os objectivos da referida directiva de ordem técnica apresentada pela Comissão no quadro de uma investigação de formas de financiamento inovadoras para o desenvolvimento das redes transeuropeias de transporte. Os sistemas de teleportagem existentes e futuros

(1) CESE 1174/2003 aprovado em 25 de Setembro de 2003.

constituem um serviço proposto aos utentes para lhes facilitar o pagamento das portagens e tornar o tráfego mais fluido, não se tratando de modo algum de uma nova forma de financiamento das RTE-T. Dispor de um instrumento melhor para cobrar taxas não corresponde a um recurso novo, e a Comissão não toma posição quanto à afectação das receitas das portagens que cada Estado ou cada região continuará a utilizar segundo as suas próprias regras para manter ou melhorar a sua própria rede, sem ter em conta as exigências impostas pelo aumento do tráfego europeu e, portanto, do interesse geral.

3.3. O Comité entende que a Comissão considera que a generalização da teleportagem permitirá uma melhor comparação dos custos das portagens, mas salienta que essa harmonização é difícil de prever, na medida em que cada Estado é actualmente livre de fixar a sua tarifa por quilómetro percorrido em função do veículo ou da zona geográfica atravessada (relevante ou planície).

3.4. O serviço europeu de teleportagem será criado a partir de 1 de Janeiro de 2005, para os veículos pesados e os autocarros, e a partir de 1 de Janeiro de 2010, para os outros veículos. O Comité refere expressamente que os operadores deverão colocar à disposição dos utentes interessados um equipamento interoperável a instalar a bordo dos veículos. Frisa que é muito importante não tornar esse dispositivo obrigatório pelas seguintes razões:

- permitir utilizar o cartão de crédito com despesas bancárias harmonizadas;
- manter o carácter opcional para que os operadores continuem a aperfeiçoar o seu sistema, a fim de atrair novos aderentes;
- evitar localizar no tempo e no espaço veículos e utentes, conservando numa memória essas informações, na medida em que isso viola os princípios da liberdade individual. Assim, o Comité solicita à Comissão que inclua num artigo da directiva uma referência a esses princípios de liberdade individual (Carta dos Direitos Fundamentais).

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

3.5. No tocante aos aspectos técnicos da directiva e à sua execução, o Comité não apresenta qualquer observação, dado que a proposta da Comissão, no seu conjunto, lhe parece equilibrada.

4. Conclusões

A consulta do Comité tinha duas vertentes:

4.1. Os financiamentos inovadores para os projectos de RTE-T: até ao final de 2003, o Comité dará uma visão global sobre este tema em parecer distinto. De resto, o Comité recorda que, em três pareceres diferentes aprovados em Janeiro, Junho e Setembro de 2003 ⁽¹⁾, propôs a criação de um Fundo Europeu de Infra-estruturas de Transportes. Esse fundo seria financiado pelo pagamento, a partir de 2006 na Europa dos Vinte e Cinco, de 1 cêntimo por litro de combustível consumido nas estradas e auto-estradas, por todas as categorias de veículos. Esse fundo consagrado por um período de vinte a cinquenta anos permitiria financiar directamente, ou por meio de empréstimo, os montantes necessários à realização das infra-estruturas utilizadas pelas gerações futuras.

4.2. A interoperabilidade das portagens. O Comité aprovou a proposta de directiva nesse domínio, solicitando, porém, que o seu artigo 3.º fizesse referência aos princípios da protecção da liberdade individual, citando nomeadamente a Carta dos Direitos Fundamentais.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera as Directivas 92/81/CEE e 92/82/CEE com vista a criar um regime fiscal especial no que respeita ao gasóleo utilizado como combustível para fins profissionais e a aproximar os impostos especiais sobre o consumo da gasolina e do gasóleo» — JO C 85 de 8.4.2003.

Parecer do CESE adoptado em Junho de 2003 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» — JO C 220 de 16.9.2003, p. 6.

Parecer do CESE adoptado em Setembro de 2003 sobre «Revisão da lista dos projectos de redes transeuropeias (RTE) até 2004» — CESE 1174/2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão sobre a elaboração de um plano de acção para tecnologias ambientais»

(COM(2003) 131 final)

(2004/C 32/07)

A Comissão decidiu, em 25 de Março de 2003, consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 14 de Outubro de 2003, sendo relator Staffan Nilsson.

Na 403.^a reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 116 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1. Na reunião do Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, ficou estabelecido aquilo a que chamamos hoje a Estratégia de Lisboa cujo principal propósito é desenvolver «a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo». Na sua reunião de Estocolmo em Março de 2001, o Conselho Europeu anunciou que iria examinar a contribuição que o sector da tecnologia ambiental poderá dar para a promoção do crescimento e do emprego. No Conselho Europeu de Gotemburgo em Junho de 2001, foi elaborada uma «estratégia de desenvolvimento sustentável». Tudo isto serve, no seu conjunto, de alicerce aos actuais trabalhos da Comissão tendentes a desenvolver uma estratégia e um plano de acção para as tecnologias ambientais.

1.2. Os trabalhos da Comissão abrangem três etapas. Na primeira etapa a Comissão apresentou, em Março de 2002, um relatório sobre a «Tecnologia ambiental para o desenvolvimento sustentável»⁽¹⁾. Na segunda etapa foi publicada a comunicação que tratamos aqui intitulada «Desenvolvimento de um plano de acção para tecnologias ambientais». A terceira etapa será o plano de acção propriamente dito que a Comissão intende apresentar em finais de 2003. Este processo é acompanhado de interacções relativamente às quais todos os grupos de interesses poderão avançar com propostas e ideias que culminarão no plano definitivo.

1.3. As tecnologias ambientais devem ser encaradas como um processo contínuo reunindo a investigação e o desenvolvimento, o conhecimento e as aplicações práticas. O mercado está, por si só, à altura de desenvolver o sector por motivos puramente comerciais, mas isso não impede que sejam necessárias diversas formas de apoio para impulsionar este desenvolvimento. O CESE manifesta desde já o seu interesse em dar aqui a sua participação activa.

1.4. A estratégia e o plano de acção também podem ser considerados no contexto de outras iniciativas da Comissão para as quais as tecnologias ambientais podem ser um instrumento fundamental, por exemplo:

- a Comunicação da Comissão sobre a «Política integrada de produtos» em que o impacto ambiental dos produtos é visto a partir da perspectiva do ciclo de vida⁽²⁾.
- a Comunicação da Comissão sobre o tema «Rumo à Produção Sustentável», cujo objectivo é prevenir e controlar as emissões através «das melhores técnicas disponíveis», está fortemente relacionada com o futuro plano de acção para tecnologias ambientais⁽³⁾.
- a Comunicação da Comissão «Para uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos»⁽⁴⁾.

1.5. Outro trabalho importante a mencionar neste contexto é um parecer de iniciativa do Comité, actualmente em elaboração, o qual, partindo da constatação de obstáculos especiais à implantação das tecnologias ambientais nos novos Estados-Membros, abordará a questão de saber como utilizar ou incentivar no domínio da protecção do ambiente as "pequenas" tecnologias que acabam de ser adoptadas nesses países. Nessa abordagem será prestada especial atenção à avaliação dos programas de assistência comunitária no quadro dos programas de pré-adesão, bem como à futura utilização dos recursos no âmbito dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão⁽⁵⁾.

(2) COM(2003) 302 final; parecer CESE em preparação.

(3) COM(2003) 354 final; parecer CESE em preparação.

(4) COM(2003) 301 final; parecer CESE em preparação.

(5) Parecer de iniciativa do CESE em preparação sobre tecnologias do ambiente nos países candidatos.

(1) COM(2002) 122 final.

2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1. No Relatório que apresentou em 2002, a Comissão define as tecnologias ambientais como «todas as tecnologias cuja utilização é ambientalmente menos prejudicial que a de alternativas relevantes». Procura, contudo, distender esta noção para incluir nela para além das tecnologias de descontaminação da poluição também tecnologias 'integradas' que impedem a formação de poluentes durante o processo de produção, novos materiais, processos de produção com economia de energia e de recursos e ainda *know-how* ambiental e novas formas de trabalho. Esta noção mais lata inclui, assim, não só as tecnologias como o *know-how*.

2.2. As tecnologias ambientais representam um mercado em crescimento tanto ao nível da UE como ao nível mundial. Em 1999, a eco-indústria da UE criou cerca de 1,6 milhões de empregos directos, fornecendo anualmente bens e serviços no valor de aproximadamente 183 mil milhões de EUR. Os custos resultantes da gestão da poluição e das tecnologias limpas elevam-se a cerca de 127 mil milhões de EUR e os da gestão de recursos (excluindo as centrais de energia renovável) a aproximadamente 56 mil milhões de EUR. Nos países candidatos, a eco-indústria no sector da gestão da poluição e das tecnologias limpas fornece anualmente bens e serviços no valor de aproximadamente 10,3 mil milhões de EUR (montante equivalente a 1,9 % do respectivo PIB). Através do Programa-Quadro de Investigação, a Comissão contribui de forma decisiva para o desenvolvimento de novas tecnologias respeitadoras do ambiente.

2.3. Muitos entraves, como trâmites burocráticos, custos elevados e a opinião pública, continuam a prejudicar o pleno desenvolvimento e a utilização das tecnologias ambientais. Em particular, os obstáculos económicos são um problema sério enquanto não forem tidos em conta os verdadeiros custos ambientais. Outros problemas são o acesso difícil ao financiamento associado a ciclos de investimento longos, bem como a disseminação deficiente das novas tecnologias. Os entraves técnicos evidenciam a necessidade de esforços de investigação mais eficazes e adequados. Além disso, a penetração da tecnologia no mercado é retardada por entraves ao nível da organização, por uma sensibilização insuficiente e por falta de competências.

2.4. A Comissão decidiu privilegiar quatro domínios: alterações climáticas, produção e consumo sustentáveis, água e protecção dos solos. Os trabalhos da Comissão foram entregues a quatro grupos temáticos que se ocupam de cada uma destas questões, que estão todas ligadas a domínios prioritários identificados no 6.º Programa de Acção em matéria de Ambiente. Estes trabalhos constituirão, no seu conjunto, a base para o futuro plano de acção.

2.5. A comunicação pretende igualmente desencadear um processo de consulta mais consequente para avaliar os obstáculos que retardam a utilização das tecnologias ambientais. Todas as partes interessadas são convidadas a avançar com os seus pontos de vista na fase preliminar da elaboração do plano de acção. As respostas recebidas servirão de base à redacção, até ao fim do ano, de um plano de acção.

3. Pontos de vista do CESE sobre a comunicação

3.1. O CESE aprova a orientação dos trabalhos da Comissão, ou seja, a sua opção em favorecer o desenvolvimento e a comercialização de tecnologias capazes de atenuar o impacto ambiental ou melhorar o aproveitamento dos recursos. Vários Estados-Membros já estão a trabalhar neste sentido, mas é fundamental uma abordagem europeia para obter o máximo de resultados nos casos em que é possível disseminar as boas práticas. O CESE aprecia a abordagem adoptada pela Comissão para a elaboração do plano de acção secundada por um processo de consulta aberto em que o CESE, os peritos dos Estados-Membros e várias organizações são convidados a participar.

3.2. O CESE considera importante e muito positivo o facto de a Comissão ter optado por uma definição do conceito de tecnologias ambientais que vai muito mais longe que a simples aceção de tecnologias «de limpeza». Os dados económicos fornecidos pela Comissão apenas dizem respeito à «eco-indústria» propriamente dita. Estes dados que se reportam a 1999 — e precisam, por isso, de ser actualizados — limitam-se a descrever parcialmente o potencial económico das tecnologias ambientais. O desafio colocado ao sector das tecnologias ambientais consiste em melhorar progressivamente todos os modos de produção e todos os produtos do ponto de vista do ambiente e dos recursos disponíveis. Também é essencial compreender que uma parte considerável das melhorias e dos progressos na eficácia realizados continuamente e a realizar pela indústria resulta em benefícios consideráveis para o ambiente mesmo não se falando neste caso de novas tecnologias ambientais. Já que os nossos esforços têm em mira um crescimento sustentável, é importante definir as tecnologias ambientais para sermos capazes de apoiá-las. Torna-se, pois, necessária uma definição mais lata em que estas tecnologias abrangem igualmente o *know-how*, a investigação e os novos métodos de produção.

3.3. O CESE vê as tecnologias ambientais como um sector económico de relevância estratégica para as empresas europeias, que, com o tempo, poderá aumentar eventualmente a competitividade das empresas europeias e contribuir para o crescimento económico e do emprego. Globalmente, a estratégia de promoção das tecnologias ambientais deveria ser torná-las rentáveis para as empresas e aumentar o valor dos produtos aos olhos dos consumidores.

3.4. As medidas destinadas a promover as tecnologias ambientais são um instrumento que completa e secunda outros instrumentos. No domínio do ambiente, há outros instrumentos, tais como a fiscalidade e a regulamentação, que podem multiplicar várias vezes os custos suportados pelas empresas e deteriorar a curto prazo a sua competitividade internacional. Ora, para atingir os objectivos da Estratégia de Lisboa, é imprescindível aumentar a competitividade das empresas europeias. Seria, portanto, muito positivo favorecer as tecnologias ambientais, já que nos permite retirar benefícios ambientais preservando, e até reforçando, a nossa competitividade.

3.5. É relevante a escolha dos quatro grupos temáticos visto representarem os três elementos fundamentais, o ar, a água e a terra, a par das actividades da sociedade que são a produção e o consumo. O CESE não concorda, todavia, com o facto de se reduzir o domínio «ar» exclusivamente aos efeitos climáticos, uma vez que os restantes poluentes atmosféricos constituem um enorme problema ambiental e que há seguramente, ao nível das tecnologias ambientais, boas possibilidades de desenvolvimento e de negócios no contexto de outros problemas ambientais relacionados com o ar. É essencial ter a percepção da interligação desses domínios e de que as soluções para os problemas e as inovações devem ser satisfatórias também numa perspectiva horizontal. O Comité incita ainda a incluir quanto antes nos trabalhos em curso o contributo da tecnologia ambiental para a protecção contra o ruído.

3.6. Num cenário de desenvolvimento e de comercialização das tecnologias ambientais na Comunidade, é fundamental gerir a exportação de produtos mais antigos e menos bons do ponto de vista ambiental. Por exemplo, poderá existir uma legislação que torne um dado produto rentável dentro da UE, mas mais rentável nos países terceiros por ser produzido segundo uma tecnologia mais antiga que é, por conseguinte, a mais utilizada. Este facto diminui os benefícios ambientais e reduz as possibilidades de exportação da nova tecnologia. A cooperação internacional terá, portanto, de prosseguir também no domínio do ambiente para que o desenvolvimento neste contexto decorra o mais harmoniosamente possível, ao mesmo tempo que é preciso dotar os países terceiros e, particularmente, os países em desenvolvimento de *know-how* e de reais oportunidades que lhes permita apropriarem-se da tecnologia mais avançada.

3.7. O desenvolvimento e a comercialização das tecnologias ambientais devem poder contar com diversas formas de apoio. Num cenário em que o progresso das tecnologias ambientais depende de possantes instrumentos económicos ou legislativos, corre-se o risco, por um lado, de limitar as possibilidades de exportação e, por outro, de provocar uma transferência da produção para além das fronteiras da Europa onde as restrições são menos severas. Na prática, tal significa, em termos globais, que as vantagens para o ambiente diminuem e, simultaneamente, que a Europa exporta os seus problemas ambientais para outros países, o que o CESE considera muito duvidoso do ponto de vista ético. Além disso, serão menores as possibilidades de crescimento.

3.8. É notável o papel dos contratos públicos que podem servir perfeitamente para desenvolver as tecnologias ambientais e explorá-las comercialmente. Deve ficar bem claro que é possível, conveniente mesmo, um comprador do sector público colocar explicitamente nos documentos do concurso de adjudicação exigências de carácter ambiental. O impacto ambiental de um produto deve ser avaliado numa óptica de ciclo de vida em que entram todos os factores determinantes, designadamente, os transportes. Deve ser possível garantir que as novas tecnologias ambientais são realmente um progresso em relação às técnicas existentes. Os Estados-Membros deveriam ter igualmente a possibilidade de organizar concursos públicos especificamente tecnológicos para incitarem as empresas a desenvolver os seus produtos em troca do conceito

de «ganhador» graças ao qual receberiam encomendas mais importantes. Refira-se que este método tem vindo a ser utilizado com êxito nalguns países. A comunicação da Comissão sobre a «Política integrada de produtos» indica que a legislação sobre contratos públicos oferece uma margem muito ampla para incluir considerações ambientais nas propostas de adjudicação e que o grande desafio está em assegurar que as possibilidades existentes sejam aproveitadas pelos compradores do sector público. Este desafio deve ser, na opinião do CESE, inteiramente assumido quer pela Comissão quer pelos Estados-Membros.

3.9. São muito louváveis os esforços da Comissão ao tentar, mediante o recurso a grupos temáticos, identificar os vários entraves que obstam ao desenvolvimento das tecnologias ambientais. Com efeito, são as partes interessadas que melhor poderão descrever os obstáculos com que deparam.

3.10. O CESE gostaria de ver no plano de acção uma proposta sobre a forma de continuar, quer ao nível nacional como europeu, a identificar os obstáculos para poder adoptar as medidas necessárias para removê-los. Em muitos casos, para obter benefícios ambientais, é requerida investigação tecnológica de grande envergadura, por exemplo, o desenvolvimento de células de combustível para os veículos. No entanto, também se deve procurar resolver os problemas das pequenas empresas e obter bons resultados em pequena escala ao nível das tecnologias ambientais. Garantir às PME apoios para investimentos ambientais poderia ser uma via apropriada para estimular o desenvolvimento.

3.11. A Comissão constata que os entraves regulamentares existentes impedem o desenvolvimento das tecnologias ambientais. Cabe ao Provedor de Justiça Europeu examinar as queixas apresentadas por motivo de irregularidades administrativas nas instituições e órgãos da Comunidade Europeia. Fala-se de irregularidade administrativa quando uma instituição comunitária deixa de agir em consonância com os actos comunitários que é obrigada a respeitar. Como os entraves regulamentares ao desenvolvimento das tecnologias ambientais só muito dificilmente poderão ser considerados como uma questão do foro do Provedor Europeu de Justiça, o CESE sugere à Comissão que indique a quem e a que instância as empresas (grandes e pequenas) se devem dirigir quando notarem que os quadros regulamentares ou as acções das autoridades têm um impacto negativo no ambiente. Um tal Provedor de Justiça «do Ambiente» não deveria apenas verificar se as autoridades observaram ou não o quadro regulamentar mas também identificar as insuficiências da regulamentação em vigor. O CESE propõe que a Comissão examine se existem realmente condições para pensar num Provedor de Justiça deste tipo.

3.12. A Comissão faz na sua comunicação o ponto da situação sobre a investigação em curso. O CESE salienta a importância da investigação e de esta ser realizada em colaboração com as partes interessadas. As empresas e as suas organizações devem poder participar no momento em que é decidido o financiamento da investigação no seu sector. Os esforços de investigação das empresas são cruciais para o desenvolvimento dos produtos e a inovação, mas os programas de investigação da UE também são elucidativos quanto às dificuldades com que se debatem as pequenas e médias

empresas neste domínio. O plano de acção deve dar maior ênfase ao desenvolvimento de modalidades de aplicação da investigação ao nível ambiental nas empresas.

Produção e consumo

3.13. O CESE observa que, no capítulo da produção e consumo, a Comissão se concentra especificamente na gestão dos resíduos. Todavia, considera que neste domínio cabe muito mais do que a mera questão dos resíduos. Para resolver o problema, convém orientar a política para a redução da quantidade dos resíduos produzidos e para a maior reutilização e reciclagem dos resíduos acumulados apesar de tudo transformando-os em materiais ou energia. A experiência, por exemplo, da França mostrou que há o risco de os transportes e, concomitantemente, o consumo de energia aumentarem com a construção de sistemas inadequados de triagem de resíduos. Há, por isso, que favorecer o desenvolvimento de produtos concebidos para utilizar materiais sem gastar muitos recursos. Analogamente, a questão dos resíduos deve ser abordada numa perspectiva local/regional em que as soluções são avaliadas com base nos benefícios para o ambiente em termos globais.

3.14. As tecnologias ambientais só serão um factor de sucesso se forem capazes de melhorar e tornar menos onerosos os processos, os tratamentos e o *know-how* com efeitos menos negativos sobre o ambiente. Para isso, é imprescindível analisar os novos métodos e as novas técnicas numa óptica de ciclo de vida. As análises do ciclo de vida de bens e serviços dão uma ideia precisa de como e em que fase da cadeia de produção o ambiente é afectado. As novas tecnologias devem provar, de um ponto de vista global, que os produtos e os métodos trazem realmente benefícios ao ambiente, na sua íntegra. A Comissão terá, por conseguinte, de integrar também esta perspectiva nos futuros trabalhos de elaboração de um plano de acção em prol das tecnologias ambientais.

3.15. O CESE regista o facto de a Comissão ter elaborado uma comunicação sobre a «Política integrada de produtos» (PIP) ⁽¹⁾, a qual pode desempenhar um papel importante no desenvolvimento das tecnologias ambientais. Para uma ideia mais precisa sobre os demais pontos de vista do CESE sobre esta comunicação, remetemos para os nossos diversos pareceres sobre a matéria.

3.16. A Comissão refere a investigação em curso destinada a persuadir a população a adoptar um comportamento mais responsável em relação aos recursos em que a quantidade seja preterida a favor da qualidade. Esta abordagem é correcta porque se cada indivíduo tivesse consciência do verdadeiro alcance do seu comportamento, seria mais provável obter efeitos consideráveis e imediatos. O CESE gostaria, contudo, de realçar a este respeito como é difícil apurar aquilo que o consumidor entende por qualidade. Não cabe à sociedade determinar, por um lado, o que é qualidade e, por outro, em que momento a quantidade se torna negativa.

3.16.1. Por outro lado, poder-se-ia conceber sistemas de rotulagem dos produtos que proporcionem ao consumidor informação suficiente sobre o seu desempenho ecológico, incluindo critérios tais como sabor, cor, tamanho, imagem, preço, acessibilidade, função, etc. Existe já um sistema de rotulagem comum para os produtos da linha branca. Os rótulos dão principalmente informação sobre a eficiência energética dos produtos, mas também indicam outros parâmetros, por exemplo, o nível de ruído, o efeito de lavagem e o consumo de água. No caso dos equipamentos de escritório, há um sistema de rotulagem com informação sobre o consumo de energia.

3.16.2. No capítulo sobre as alterações climáticas, a Comissão insiste na necessidade de organizar campanhas de sensibilização da opinião pública por serem um factor essencial na redução de emissões com consequências para o clima. A eficácia destas campanhas aumentará se o consumidor estiver apto a empregar os conhecimentos adquiridos de uma forma construtiva nos vários tipos de aquisições. O CESE sugere, por conseguinte, que a Comissão indique no plano de acção de que modo se poderá adaptar os sistemas de rotulagem existentes a outros grupos de produtos.

3.16.3. Depreende-se das muitas experiências que uma evolução impulsionada pelo mercado é capaz de provocar alterações tão notáveis e tão rápidas como uma evolução determinada por regras e legislação. Para que isso aconteça, tanto os consumidores como os compradores terão de ter espírito crítico e estar bem informados. As organizações de consumidores devem, pois, assumir um papel mais importante na divulgação do conhecimento e da informação. A Comissão chama a atenção para uma boa prática em que a indústria substituiu no fabrico de papel os processos de branqueamento à base de cloro por novos métodos mais respeitadores do ambiente que dispensam esta substância. Uma alteração deste tipo é, todavia, mais um exemplo de como a pressão da procura e do mercado deu lugar a um novo modo de produção mais respeitador do ambiente. A indústria argumentou durante muito tempo que não só era difícil como até impossível alterar este procedimento, mas a partir do momento em que o mercado pôs como condição que o fabrico de papel se deveria realizar sem cloro, surgiram novos processos e novos métodos, tendo por consequência que hoje o papel é fabricado sem a intervenção de métodos de branqueamento à base de cloro.

Água

3.17. No tema «água», estão em foco as técnicas de tratamento de águas residuais e de lamas de depuração. A Comissão identifica as áreas-chave de investigação, que são pertinentes mas vastas. Seria conveniente mencionar duas direcções de investigação de grande importância, designadamente:

- O impacto dos materiais em contacto com a água, revelando-se de toda a utilidade a realização de testes reconhecidos por todos os Estados-Membros e a concessão de uma autorização única para os materiais válida na União Europeia;
- As análises em tempo real que permitiriam reagir, quase instantaneamente, em caso de incidentes.

(1) COM(2003) 302 final.

3.18. Relativamente aos obstáculos, a Comissão lamenta um certo conservadorismo por parte do sector da água em matéria de tecnologia. Tal deve-se, sem dúvida, ao estilo de redacção dos cadernos de encargos, que muitas vezes contêm prescrições demasiado detalhadas e deixam pouca margem para inovações, bem como ao recurso a consultores com tendência para preconizarem técnicas já conhecidas. Um recurso mais frequente a pedidos de propostas em função dos resultados resultaria indubitavelmente na utilização de tecnologias mais inovadoras.

3.19. O CESE nota que a instalação de novas estações de tratamento de águas residuais e de novas redes capazes de implementarem os objectivos da Directiva requer investimentos consideráveis. Por conseguinte, aprova que a atenção se centre no tratamento de águas residuais e de lamas de depuração. O CESE entende, também, que a questão essencial deveria ser se os sistemas actuais em que a água é utilizada como meio de transporte e é permitido misturar os efluentes domésticos com os industriais são os mais adequados e se não conviria ir em busca de novos sistemas que garantam a sustentabilidade a longo prazo. Porém, a curto prazo, as tecnologias ambientais poderão realmente contribuir para reduzir os fluxos de materiais e para tornar as emissões menos poluentes, o que não exclui, aliás, o risco de conservar estruturas que não são as melhores do ponto de vista do ambiente.

Alterações climáticas

3.20. Um método para honrar o compromisso assumido no protocolo de Quioto seria promover a utilização de biocombustíveis. A Comissão menciona, neste contexto, propostas anteriores no sentido de estimular o seu desenvolvimento. O CESE gostaria de realçar dois exemplos da importância, na prática, de certos elementos para o desenvolvimento de biocombustíveis, mas que continuam a ser considerados pela Comissão como um obstáculo.

3.20.1. Na sua proposta sobre uma nova política agrícola ⁽¹⁾, a Comissão propunha que deixasse de ser possível cultivar nas terras retiradas da produção culturas destinadas, por exemplo, a biocombustíveis. Ora isso poderia ter provocado uma forte redução na sua produção. O CESE manifestou a sua oposição a esta tese no seu parecer sobre a matéria ⁽²⁾. O Conselho seguiu o alvitre do CESE no Conselho de Ministros de Junho de 2003 e continua, portanto, a ser possível utilizar terras de pousio para culturas destinadas à produção de biocombustíveis. Além disso, passou a prever-se, no âmbito da política agrícola comum, a concessão de um prémio «dióxido de carbono» destinado às culturas empregues para este efeito. O sector agrícola está a desenvolver métodos e sistemas mais acurados que permitem, por meio de tecnologias ambientais, reduzir o emprego de substâncias químicas e utilizar os fertilizantes com maior eficácia.

3.20.2. No atinente à proposta de directiva permitindo aos Estados-Membros a opção de aplicarem isenções do nível de tributação dos biocombustíveis ⁽³⁾, a sua validade apenas será, segundo a proposta, de seis anos de uma só vez. Tal significa que o investimento numa instalação de fabrico de biocombustíveis é menos seguro, uma vez que o período de amortização financeiro é sensivelmente superior a seis anos. Uma segurança financeira de duração mais longa tornaria este tipo de investimento mais atraente e encorajaria as tecnologias ambientais. O CESE convida, portanto, o Parlamento Europeu e o Conselho a terem este aspecto em consideração no processo de decisão em curso.

3.20.3. Estão constantemente a escoar-se para o solo e a acumular-se nele grandes quantidades de dióxido de carbono. O equilíbrio entre a acumulação e a degradação de matéria orgânica determina se haverá emissão de dióxido de carbono ou uma retenção líquida. Para secundar os esforços tendentes a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, convinha realizar uma investigação mais aprofundada sobre a possibilidade de reter o dióxido de carbono em sumidouros de carbono biológicos, cabendo ao plano de acção mencionar as vias para explorar comercialmente este procedimento na agricultura e na silvicultura.

Protecção dos solos

3.21. Neste domínio a comunicação da Comissão revela bastantes limitações. O CESE espera que o tratamento temático, já um tanto em atraso, da protecção dos solos culmine em propostas concretas de tecnologias ambientais. Verificamos igualmente como a questão dos solos se encontra intimamente relacionada com a questão atmosférica nos casos em que, por exemplo, a emissão de substâncias ácidas para o ar polui, em última instância, o solo. Há também uma correlação muito forte com a questão climática, já que uma das maiores ameaças que pesam sobre a terra é a perda de matéria orgânica, a qual provoca, por seu turno, emissões de dióxido de carbono — um gás com efeito de estufa. Por este motivo, o CESE vê por bem reafirmar a importância de desenvolver este domínio e a necessidade de inscrever todos os domínios temáticos numa estratégia horizontal.

4. Síntese

- O CESE está de acordo com a posição da Comissão a favor de uma iniciativa europeia para desenvolver e apoiar as tecnologias ambientais e com a sua escolha de quatro domínios temáticos, a saber: alterações climáticas, produção e consumo sustentáveis, água e protecção dos solos.
- O CESE é igualmente favorável a uma definição mais lata das tecnologias ambientais incluindo o conhecimento, a investigação e as técnicas de produção.
- É possível desenvolver as técnicas ambientais e transformá-las num sector económico de relevância estratégica se se reforçar a competitividade das empresas europeias em consonância com a estratégia de Lisboa.

⁽¹⁾ COM(2003) 23 final — 2003/0006 (CNS).

⁽²⁾ CESE 591/2003, JO C 208 de 3.9.2003; pp. 64-71.

⁽³⁾ COM(2001) 547 final in JO C 103 de 30.4.2002.

- É preferível incrementar o desenvolvimento e a comercialização das tecnologias ambientais através de diversas formas de apoio do que através da imposição de exigências económicas e legislativas que podem entravar as exportações e fazer com que os processos de produção sejam transferidos para fora das fronteiras da Europa.
- Os contratos públicos podem ser desde já aproveitados para encorajar a procura de produtos e serviços em que são utilizadas tecnologias ambientais.
- Também é preciso intervir nos domínios que causam problemas às pequenas empresas e apoiar os progressos possíveis em pequena escala ao nível das tecnologias ambientais, por exemplo, através do apoio ao investimento.
- O CESE sugere que a Comissão indique a quem ou a que instância uma empresa se deve dirigir para denunciar os entraves colocados pelo quadro regulamentar ou pelas autoridades com efeitos negativos no ambiente.
- A questão dos resíduos deve ser resolvida a partir de uma perspectiva global que permita avaliar também as soluções numa óptica local/regional.
- As análises do ciclo de vida devem ser um instrumento a utilizar para avaliar se uma nova tecnologia ambiental traz benefícios para o ambiente.
- O CESE salienta a dificuldade em determinar aquilo que o consumidor entende por qualidade e pensa que não cabe à sociedade decidir o que é qualidade ou em que momento a quantidade passa a ter um carácter negativo. Os sistemas de rotulagem dos produtos são a melhor via a seguir.
- O CESE opina que, muitas vezes, uma evolução impulsionada pelo mercado é capaz de provocar alterações tão notáveis e tão rápidas como uma evolução determinada por regras e legislação. As organizações dos consumidores poderão desempenhar aqui um papel fundamental.
- Para se poder dispor de água limpa é preciso, antes de mais, procurar por todos os meios evitar a sua contaminação. As tecnologias ambientais poderão contribuir, a curto prazo, para tornar as emissões menos poluentes.
- O CESE observa que continuam a existir entraves à produção estável a longo prazo de biocombustíveis.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes»,
- a «Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de 1998 à Convenção de 1979 sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância relativo a Poluentes Orgânicos Persistentes», e
- a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a poluentes orgânicos persistentes e que altera as Directivas 79/117/CEE e 96/59/CE»

(COM(2003) 331, 332 e 333 final — 2003/0118-0117-0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

O Conselho decidiu, em 10-11 de Julho de 2003, ao abrigo dos artigos 95.º e 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu, em 14 de Outubro de 2003, parecer, de que foi relatora Giacomina Cassina.

Na 403.ª reunião plenária de 28 e 29 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 122 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução e conteúdo da proposta

1.1. Os poluentes orgânicos persistentes, designados geralmente por POP (persistent organic pollutants) são substâncias químicas que resistem à degradação sob condições naturais e que, dispersas no ambiente, se propagam através dos elementos (vento, chuva e água) ou de vectores animais, a distâncias consideráveis das suas fontes. Estas substâncias são bio-acumuláveis através da rede alimentar e podem pôr em risco a saúde humana e o ambiente. Os seus efeitos adversos, que podem ser próximos ou afastados das suas fontes, estão finalmente demonstrados e são universalmente reconhecidos.

1.2. Encontram-se especialmente em risco os ecossistemas do Ártico devido à propagação a longa distância e à bio-amplificação destas substâncias. Como este perigo diz, todavia, respeito a todo o planeta, há algum tempo, a comunidade internacional decidiu enveredar pela via da eliminação destas substâncias, proibindo dentro de prazos concretos a sua produção, comercialização e utilização.

1.3. São dois os instrumentos definidos pela comunidade internacional que servem actualmente de ponto de referência nesta batalha:

- o protocolo UNECE, aberto à adesão de todas as partes da Convenção das Nações Unidas sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância (CLRTAP) (1) que nele desejassem participar, adoptado

durante a sessão especial do órgão executivo da CLRTAP realizada em Aahrus (Dinamarca) em Junho de 1998; este protocolo foi assinado pela Comunidade e por todos os Estados-Membros em 24 de Junho de 1998. Centra-se numa lista de 16 substâncias que compreendem onze pesticidas, dois produtos químicos industriais e três subprodutos de produção não deliberada. O protocolo entrou em vigor em 23 de Outubro de 2003;

- a Convenção de Estocolmo, adoptada em Maio de 2001 com a participação activa e a assinatura da Comunidade Europeia e de todos os Estados-Membros em 22 de Maio de 2001. Esta regulamenta uma acção ao nível mundial relativamente a um agregado inicial de doze POP, com referência específica à aplicação do princípio de precaução e estabelece as regras para o alargamento progressivo da convenção a outras substâncias com características de persistência que requerem uma acção global. Para a entrada em vigor da Convenção falta ainda uma dezena de ratificações.

1.4. Simultaneamente à análise da proposta de regulamento relativo a POP (2), a Comissão propôs a ratificação por parte da UE dos dois instrumentos mencionados no ponto anterior, possível graças à adopção dos seguintes documentos:

(1) Convenção das Nações Unidas sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution — CLRTAP), assinada em 1979 em Genebra.

(2) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a poluentes orgânicos persistentes e que altera as Directivas 79/117/CEE e 96/59/CE — COM(2003) 333 final.

- Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes ⁽¹⁾
- Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia ⁽²⁾, do Protocolo de 1998 à Convenção de 1979 sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância relativo a Poluentes Orgânicos Persistentes.

1.5. O presente parecer versará sobretudo sobre a proposta de regulamento. As duas propostas de decisão serão tratadas no ponto 6.

2. Limitações da legislação comunitária actualmente em vigor

2.1. Entre outras normas, as restrições que pendem sobre as substâncias definidas como poluentes orgânicos persistentes (POP) aplicadas actualmente no território da UE são:

- as estabelecidas pela Directiva 79/117/CEE ⁽³⁾ relativa à proibição de colocação no mercado e da utilização de produtos fitofarmacêuticos contendo determinadas substâncias activas,
- as disposições sobre a utilização dos policlorobifenilos (PCB) estabelecidas pela Directiva 76/769/CEE ⁽⁴⁾ relativa à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas.

2.2. As derrogações concretas concedidas nestas duas directivas parecem ser bastante mais amplas que as contidas nas duas convenções, pelo que na ratificação por parte da Comunidade será necessário um realinhamento da legislação comunitária na matéria.

2.3. Entre as lacunas mais evidentes na legislação em vigor convém assinalar:

- a não proibição de produzir substâncias químicas com características reconhecidas de POP; a maioria das disposições no atinente a estas substâncias impõe, com efeito, apenas a proibição de comercialização e de utilização (e, por vezes, só parcial),
- a falta de uma disciplina que proíba a produção das novas substâncias reconhecidas como POP que podem ser futuramente incluídas nas listas quer do protocolo UNECE quer da convenção de Estocolmo.

2.4. Depreende-se, em suma, da análise exaustiva da legislação comunitária em vigor que, não obstante o essencial empenho em matéria ambiental traduzido em diversos instrumentos regulamentares, este não é suficiente para pôr integralmente em prática as disposições do protocolo e da convenção e, por consequência, cumprir o objectivo de garantir a protecção da saúde humana, animal e ambiental contra os efeitos causados pelos produtos com características análogas aos POP.

3. Síntese das principais propostas contidas na proposta de regulamento

3.1. A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho «relativo a poluentes orgânicos persistentes e que altera as Directivas 79/117/CEE e 96/59/CE» propõe-se implementar as principais disposições da Convenção de Estocolmo e do Protocolo UNECE, procurando igualmente alinhar, por meio das alterações que impõe às Directivas 79/117/CEE ⁽³⁾ e 96/59/CE ⁽⁵⁾, a regulamentação comunitária anterior com o protocolo e a convenção. A mesma prevê a proibição da produção, da utilização e da colocação no mercado das substâncias enumeradas nos dois dispositivos internacionais.

3.2. Além disso, a proposta de regulamento em apreço apresenta alguns elementos importantes que representam um certo avanço em relação aos instrumentos internacionais atrás referidos:

- a supressão das derrogações para as «utilizações limitadas» previstas em contrapartida para algumas substâncias constantes dos acordos internacionais;
- regulamentação e/ou disposições mais constringentes para eliminar libertações de material armazenado e de resíduos;
- a elaboração de um procedimento de comité de regulamentação permitiria à Comunidade decidir sobre o aditamento ao elenco de substâncias sujeitas a restrições ou sobre a proibição de outras substâncias químicas apresentando características de POP, no máximo dentro de um ano após terem sido incluídas na lista de substâncias controladas ou proibidas pela convenção ou pelo protocolo;
- a substituição das disposições da Directiva 79/117/CEE no que se refere às restrições previstas para oito pesticidas e as alterações à Directiva 96/59/CEE no que se refere à eliminação dos PCB.

⁽¹⁾ COM(2003) 331 final.

⁽²⁾ COM(2003) 332 final.

⁽³⁾ JO L 33 de 8.2.1979.

⁽⁴⁾ JO L 262 de 27.9.1976.

⁽⁵⁾ JO L 243 de 24.9.1996.

4. Observações na generalidade

4.1. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter tomado a iniciativa de adequar a legislação comunitária na perspectiva da ratificação pela Comunidade dos instrumentos internacionais destinados a combater os poluentes orgânicos persistentes e aprecia o reforço ulterior da mesma legislação em função do princípio da precaução. Esta actuação é coerente com as decisões adoptadas no âmbito do Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente e está na linha da declaração política apresentada na cimeira mundial sobre o desenvolvimento sustentável em Joanesburgo.

4.1.1. O CESE espera, portanto, que a proposta de regulamento e as duas propostas de decisão sejam adoptadas sem demora para permitir à Comunidade ser parte signatária dos instrumentos internacionais em questão, se possível ainda antes de entrarem em vigor⁽¹⁾ e, por conseguinte, a tempo de participar na primeira reunião da Conferência das Partes que terá lugar no primeiro ano de plena vigência da Convenção.

4.2. Mais concretamente, são dois os elementos cruciais da proposta de regulamento: a possibilidade de incluir nas listas novas substâncias cujas características se podem identificar com os POP e o rigor com que são fixadas margens ínfimas à possibilidade de derrogação.

4.3. O CESE louva a dinâmica criada pelos planos nacionais e pelo plano comunitário na medida em que obrigam os Estados-Membros a proceder a uma avaliação constante e a sincronizar a sua acção para combaterem estas substâncias perigosas e os seus efeitos nocivos. É igualmente positivo o regulamento favorecer a articulação e as sinergias entre as acções dos Estados-Membros e da Comissão. O Comité compraz-se em verificar que não se trata simplesmente de uma vaga perspectiva ou de um bom auspício, pois já estão a decorrer acções de cooperação muito interessantes, também ao nível regional e transfronteiras, no âmbito dos programas comunitários⁽²⁾. O facto de inscrever as acções em prol do desenvolvimento sustentável no quadro comunitário, ainda que tenham lugar num território determinado, é uma garantia para o esforço sinérgico dos Estados-Membros quer para proteger o ambiente no seu todo quer para impedir distorções no mercado interno.

4.4. Como continua a ser muito difícil apurar as infracções cometidas por particulares e empresas, seria útil promover a ligação em rede dos instrumentos nacionais de verificação e de controlo e encorajar a formação específica do pessoal incumbido dos controlos, no âmbito de iniciativas com carácter transnacional e comunitário.

4.5. As sanções aplicadas e quem infringe as disposições sobre os POP (que, embora dependendo dos instrumentos de inquérito e jurídicos dos Estados-Membros, devem ser notificados de qualquer modo à Comissão), deveriam também, num prazo relativamente breve, ser objecto senão de uma normalização pelo menos de uma harmonização profunda e voluntária.

4.6. O CESE sente-se apreensivo com a situação de alguns dos novos países membros que possuem um stock ainda muito considerável de produtos ou artigos com características de POP por eliminar. Na fase de pré-adesão foi garantido apoio financeiro para a eliminação deste material ao abrigo de vários programas, entre os quais o ISPA (Instrumento Estrutural de Pré-Adesão). Futuramente, os recursos e a assistência técnica necessários para ajudar à eliminação do material armazenado nesta parte da Europa deveriam provir dos instrumentos de intervenção habituais, particularmente dos Fundos Estruturais. Para tal é indispensável a atenção constante por parte das instituições comunitárias mas o é ainda mais a participação responsável das autoridades dos novos países membros e a sua capacidade de associar a este processo os interlocutores sociais, as ONG e toda a população.

4.6.1. Analogamente, para a zona dos países terceiros mediterrâneos, onde existem graves problemas de utilização e até de abuso de substâncias com características do POP, o CESE defende que, no quadro das estratégias euromediterrâneas e «de boa vizinhança», seja prioritário o apoio à substituição e eliminação destes produtos.

4.7. O CESE defende ainda que se controle mais consequentemente como evolui a presença de produtos com características de POP e que se aproveite melhor as possibilidades, existentes no âmbito do 6.º Programa de Investigação e Desenvolvimento, de afectação de recursos para afinar os instrumentos de controlo e as técnicas de detecção da presença e dos percursos de POP.

4.8. O CESE constata que a presente proposta de regulamento se revelou necessária, designadamente, pelo facto de, malgrado o amplo debate que desencadeou, não ter sido ainda possível dar seguimento às recomendações contidas no Livro Branco sobre a estratégia para a futura política em matéria de substâncias químicas. Por isso, e sem prejuízo dos méritos particulares do presente parecer, o CESE aproveita esta oportunidade para convidar a Comissão a elaborar sem demora propostas de aplicação.

5. Observações na especialidade

5.1. O CESE é de opinião que na indicação da base jurídica se deveria ter mencionado em primeiro lugar o artigo 175.º do Tratado (ambiente) em conjugação com o artigo 95.º (mercado interno), em consonância com a formulação adoptada, não por acaso, no primeiro considerando.

(1) O protocolo entrou em vigor em Outubro de 2003.

(2) Como o projecto Monarpop (Monitoring Network in the Alpine Region for POPs) rede de controlo na região alpina no âmbito dos POP, a cooperação no âmbito do *Interreg* entre os países alpinos.

5.2. Continuando nos «considerandos» (n.º 8), não se vislumbra por que motivo a Comissão considera «que ainda não é oportuna» a proibição da utilização de HCH (lindano) em alguns Estados-Membros se se pensa na importância do princípio de precaução neste domínio e no facto de a Decisão 2000/801/CE ⁽¹⁾ excluir os produtos fitossanitários contendo lindano. O CESE pede à Comissão que examine com a máxima atenção de que forma, em que casos e com que finalidade se utiliza ainda o lindano, pensando, de qualquer maneira, que não deveria ser utilizado havendo alternativas (outros produtos ou procedimentos).

5.3. No atinente ao artigo 5.º (material armazenado), o CESE observa que a obrigação de notificação apenas se aplica a material armazenado numa quantidade superior a 100 kg. O CESE preferiria que este limite fosse reduzido (por exemplo a 50 kg), mas tem consciência de que isso poderia implicar uma carga administrativa considerável para os Estados e para as empresas. Solicita, portanto, em vez disso que: a) sejam realizadas campanhas de informação para sensibilizar os detentores dos produtos em causa quanto aos riscos associados a este tipo de substâncias; b) que, eventualmente, se ofereça aconselhamento e assistência técnica para a eliminação segura do material armazenado, mesmo no caso de pequenas quantidades.

5.4. Quanto à assistência técnica fornecida pela Comissão e pelos Estados-Membros aos países em desenvolvimento (artigo 11.º), o CESE considera que este artigo deveria prever apoio e co-responsabilização não só para as ONG mas também, e explicitamente, para os parceiros sociais.

5.5. O artigo 13.º (sanções) estabelece que as sanções devem ser «eficazes, proporcionadas e dissuasivas» e confia a sua definição e a sua aplicação aos Estados-Membros. Para o CESE, as sanções deveriam ser, dentro do possível, idênticas

(1) JO L 324 de 21.12.2000.

em toda a UE, mas sobretudo definidas segundo os mesmos critérios; a interpretação dos conceitos de eficácia, de proporcionalidade e de dissuasão abrangidos pelo critério geral pode divergir de um Estado-Membro para outro, dando origem a uma desigualdade ao nível da responsabilidade e da dinâmica do mercado. Para evitá-lo, o CESE é a favor de uma cooperação estreita entre as estruturas de controlo e entre os órgãos incumbidos de aplicar as sanções dos vários países e da sua referência explícita no texto da proposta.

6. Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de 1998 à Convenção de 1979 sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância relativo a Poluentes Orgânicos Persistentes ⁽²⁾ — Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes ⁽³⁾

6.1. As propostas em epígrafe têm por objectivo permitir à Comunidade Europeia a aprovação dos dois instrumentos internacionais nelas referidas e definir os procedimentos requeridos para a inclusão de novas substâncias nos acordos.

6.2. Por força destas decisões, o Conselho designará a pessoa ou pessoas habilitadas a depositar o instrumento de aprovação em nome da Comunidade Europeia junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. Posteriormente, as instituições comunitárias serão as únicas instâncias habilitadas a apresentar propostas de alteração em nome da Comunidade Europeia.

6.3. O CESE subscreve incondicionalmente estas duas propostas de decisão e faz votos pela sua breve aprovação.

(2) COM(2003) 332 final.

(3) COM(2003) 331 final.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo»

(COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

Em 12 de Setembro de 2003, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania foi incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, com base no relatório introdutório da relatora G. Cassina, em 6 de Outubro de 2003.

Na 403.^a reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 4 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução e conteúdo da proposta

1.1. A Comissão publicou em 11 de Junho de 2003 uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo. A dotação global do programa é de 250 milhões de euros e a sua duração é de cinco anos (2004-2008) ⁽¹⁾

1.2. As conclusões do Conselho Europeu de Tampere ⁽²⁾ estabeleceram a noção de parceria com os países terceiros em matéria de migração, sublinhando, nomeadamente, a necessidade de a União Europeia adoptar uma abordagem global do fenómeno da migração que contemple questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento em países e regiões ⁽³⁾.

1.3. Em 2001, a autoridade orçamental inscreveu, pela primeira vez, no artigo B7-667 do orçamento geral da União Europeia dotações especificamente destinadas ao financiamento de acções preparatórias em matéria de migração e asilo.

1.4. No documento em apreço a Comissão propõe um enquadramento jurídico e o reforço das dotações deste novo

instrumento de cooperação com os países terceiros no domínio da migração. Este instrumento permite a realização de um programa plurianual (primeira fase: 2004-2008) que prestará uma ajuda específica e complementar a países terceiros, apoiando as suas iniciativas para melhorar a gestão dos fluxos migratórios em todas as suas vertentes. Este programa dirige-se, nomeadamente, aos países terceiros que participam activamente na preparação ou na aplicação de acordos de readmissão rubricados, assinados ou concluídos com a Comunidade Europeia.

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE aprova e apoia a criação de um programa com essa finalidade e exorta as instituições europeias a aprovarem este instrumento o mais brevemente possível. O CESE recorda que em muitos dos seus pareceres ⁽⁴⁾ em matéria de imigração sempre insistiu na necessidade de actuar em duas frentes complementares: a primeira é a da definição orgânica e coerente de disposições legislativas, procedimentos e programas, bem como de práticas exemplares para favorecer a entrada legal e a integração dos imigrantes no contexto social e económico europeu; a segunda é a da colaboração estreita com os países de origem dos imigrantes. Tendo consciência de que a complexidade da realidade migratória exige um esforço sinérgico muito claro entre as diversas políticas, o CESE

⁽¹⁾ Esta proposta de regulamento está no prolongamento da Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros» (COM(2002) 703 final).

⁽²⁾ Vide pontos 11 e 12 das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999.

⁽³⁾ Esta abordagem foi confirmada por ocasião do Conselho Europeu de Sevilha (pontos 27-29 das conclusões da Presidência) e do recente Conselho Europeu de Salónica (pontos 19-21 das Conclusões da Presidência).

⁽⁴⁾ Em especial, o parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração» in JO C 260 de 17.9.2001, p. 104-112, o parecer sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada» in JO C 125 de 27.5.2002, p. 112-122 e o parecer sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente» in JO C 80 de 3.4.2002, p. 37-40.

aplaude e salienta a responsabilidade que a proposta confere à Comissão que doravante terá de assegurar a coerência com as outras políticas comuns (artigo 8.º).

2.1.1. É fundamental que a UE se dote de instrumentos adequados para evitar que os Estados-Membros oscilem constantemente entre iniciativas de protecção, e quiçá de encerramento, das fronteiras externas e tentativas de responderem de modo disperso às exigências de mão-de-obra, exacerbadas pela situação demográfica dos países da UE, com o recurso aos trabalhadores oriundos de países terceiros. Estes instrumentos deveriam ser, no seu conjunto, suficientemente flexíveis para responder a exigências diversas mas ter, ao mesmo tempo, um carácter comunitário que garanta a igualdade e a transparência na sua aplicação. A ausência de medidas desta natureza produz efeitos negativos também na percepção que têm os trabalhadores europeus da realidade migratória que é apresentada ora como uma necessidade ora como uma ameaça.

2.2. O CESE insiste na necessidade de assegurar que a acção nos dois âmbitos acima referidos (políticas migratórias transparentes e colaboração com os países de origem) seja simultânea, coerente e marcada por um conjunto de finalidades que integrem quer os valores quer as políticas da UE. Infelizmente, a definição de uma política migratória comum continua a ser deficiente em virtude das dificuldades de aprovação de algumas medidas (por exemplo, em matéria de reagrupamento familiar, de concessão de vistos, de estadas de longa duração, etc.). Estas dificuldades residem sobretudo na indisponibilidade dos governos dos Estados-Membros em renunciarem à sua abordagem individual do problema da imigração. O CESE deplora esta situação e insta à coerência e à responsabilidade na aplicação das decisões de Tampere, Sevilha e Salónica. Com efeito, muito mais que a insuficiência dos controlos nas fronteiras, é sobretudo a falta de certezas processuais e de políticas de acolhimento que favorece a imigração ilegal (1).

2.3. No texto proposto pode parecer, de facto, que se dá prioridade aos percursos de readmissão (que compreendem repatriamentos forçados e repatriamentos voluntários e ainda o regresso de quem beneficiou de protecção temporária)

relativamente a outras acções. É particularmente desejável uma política de informação inequívoca seja ao nível dos procedimentos de emigração legal seja das necessidades e das características dos mercados de emprego nos países da UE. Outro âmbito crucial é a formação profissional dos potenciais imigrantes, sobretudo se aplicada no quadro de investimentos e/ou deslocalizações das empresas europeias nos países de origem, mas sem descurar o imperativo de apoiar igualmente o desenvolvimento social e promover o respeito das normas sociais fundamentais nestes países. O CESE considera ainda que a clareza do texto não é favorecida pelo facto de abranger, com o mesmo instrumento, aspectos muito diversos da mobilidade dos cidadãos dos países terceiros (migrantes por motivos económicos, refugiados, pessoas que beneficiam de protecção temporária, migrantes ilegais, etc.).

2.4. De tudo isto resulta um desequilíbrio no conceito de «gestão dos fluxos», que é uma operação bem mais complexa que a simples retenção no país de origem dos imigrantes potenciais ou a criação de dispositivos e de programas para os repatriamentos. O CESE realçou já, em diversos pareceres sobre as migrações (2), a necessidade de uma gestão dinâmica e integrada dos fluxos migratórios (tanto na saída como no regresso) implicando diversas acções e diversos actores.

2.4.1. É sobretudo essencial uma informação clara sobre os procedimentos de expatriação, sobre as possibilidades de emprego, sobre os requisitos profissionais e administrativos para poder trabalhar na UE, bem como sobre as exigências do mercado de emprego dos países de acolhimento, as condições contratuais, os instrumentos e as oportunidades de integração individual e familiar. Convém assinalar que, a concretizar-se a perspectiva de relançamento do crescimento económico na Europa, incluindo um incentivo ao desenvolvimento das grandes redes de infra-estruturas, será necessária grande quantidade de mão-de-obra que poderia ser, em grande medida, também extracomunitária. Seria, por isso, miopia pensar que é possível suprir esta necessidade com as actuais normas nacionais tão diversas e por vezes contraditórias. Também pode acontecer que se acabe por recorrer, para as grandes obras de carácter comunitário, através de um sistema de subcontratação nem sempre devidamente controlado (ou controlável), a muitos trabalhadores dos países terceiros em condições irregulares e não protegidas. Uma situação absolutamente inaceitável.

(1) Aliás, a mesma comunicação da Comissão COM(2000) 703 final referia no ponto 4.2 que quando faltam políticas globais em matéria de imigração, como no caso da UE, os trabalhadores arranjam maneira de entrar (ilegalmente) no mercado globalizado de trabalho.

(2) Em particular, o parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal» (COM(2002) 175 final) in JO C 61 de 14.3.2003, p. 61-66 e o parecer sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre uma política comunitária em matéria de repatriamento das pessoas com residência ilegal in JO C 85 de 8.4.2003.

2.4.2. O programa em questão deveria, em vez disso, poder contribuir para esta perspectiva, no interesse da Comunidade e dos cidadãos dos países terceiros de emigrar para a UE. O CESE solicita, por conseguinte, pelo menos nas acções previstas pela proposta, que se preveja a introdução (nem que seja com mero carácter experimental) de um sistema análogo ao EURES⁽¹⁾, com a participação dos parceiros sociais da UE e dos países de origem dos imigrantes.

2.5. É igualmente crucial tudo o que se possa fazer em matéria de formação dos potenciais imigrantes, desde cursos de línguas até à verdadeira formação profissional que deveria ser desenvolvida com a participação, na linha da frente, das empresas que vão buscar mão-de-obra aos países terceiros. Além disso, a possibilidade de estágios de formação na Europa poderia representar uma transição importante que não só permitiria às empresas da UE disporem de mão-de-obra qualificada, mas também prestarem uma ajuda concreta aos países de origem melhorando os seus factores de competitividade e atraindo investimento directo estrangeiro.

2.5.1. O CESE compreende que o propósito das medidas propostas é apoiar directamente os países terceiros, mas pensa que o texto deveria permitir também uma interpretação segundo a qual seja possível desenvolver algumas iniciativas no território dos países membros capazes de contribuir para a consecução dos objectivos do programa. O CESE pensa que este ponto deve ficar bem explícito e recomenda, de qualquer modo, o lançamento de acções conjuntas de formação na Europa ou outras acções destinadas a secundar, de forma bem dirigida, as operações de repatriamento através de iniciativas económicas nos países terceiros em causa que dêem saídas laborais aos emigrantes que regressam. O CESE sabe perfeitamente que alguns programas — baseados em outros instrumentos comuns — já prevêem possibilidades neste sentido, mas entende que é preciso consolidá-los e procurar criar uma forte sinergia com o programa em debate.

3. Observações na especialidade

3.1. Os destinatários do programa são os países terceiros, mas o artigo 1.º, n.º 2, especifica: «Destina-se, nomeadamente,

aos países terceiros que participam activamente na preparação ou aplicação de acordos de readmissão rubricados, assinados ou concluídos com a Comunidade Europeia.» O CESE chama a atenção para o facto de esta referência aos países terceiros que tenham rubricado, assinado ou concluído um acordo de readmissão não dever ser interpretada como um sinal de prioridade exclusiva. O CESE observa, com efeito, que a maior necessidade de ajuda provém, talvez, justamente de alguns países que não assinaram ou não assinaram ainda acordos de readmissão: muitas vezes, só é possível exercer forte pressão sobre a imigração nos países que se encontram em fase de transição económica e/ou democrática, em condições de insegurança jurídica e que possuem sistemas e estruturas sociais débeis ou inexistentes. Nestas situações, seria particularmente positivo prestar um apoio tendo em mira a consolidação da democracia através da requalificação das estruturas administrativas e das políticas destinadas a instaurar sistemas sociais eficazes e justos, que respeitam as normas sociais fundamentais e propiciem o desenvolvimento da sociedade civil organizada.

3.2. Solicita-se a alteração seguinte ao terceiro travessão do n.º 2 do artigo 2.º: «divulgação estruturada, segundo o modelo da rede EURES, de informação sobre as perspectivas de trabalho legal na União Europeia e sobre os procedimentos que devem ser observados para esse efeito, bem como sobre as condições contratuais, administrativas e de acolhimento nos diversos Estados-Membros.» Ainda no atinente ao artigo 2.º, n.º 2, mas agora no nono travessão (acções), o CESE propõe que a referência explícita de que o diálogo regional e subregional devem envolver não só os governos dos países interessados, mas também os parceiros sociais. De resto, este artigo é digno de aplauso já que estabelece uma série de prioridades em relação aos objectivos e às acções com cuja necessidade o CESE concorda plenamente.

3.3. O artigo 4.º é um artigo fundamental que merece, por isso, uma colocação mais adequada. Sugere-se, por exemplo, que passe a ocupar o lugar do artigo 1.º ou seja nele integrado.

3.4. Os parceiros elegíveis no âmbito deste programa são enunciados no artigo 5.º. O CESE considera que os parceiros sociais, que jamais devem ser identificados com o conceito de ONG, devem ser referidos expressamente. É que detêm, de facto, no contexto das migrações, uma responsabilidade específica na gestão das migrações económicas que são a grande maioria. Para corroborar o que ficou dito, o artigo 6.º parece descrever implicitamente os parceiros sociais. Porém, o CESE considera um tanto restritiva esta abordagem visto ser predominantemente administrativa, quando no âmbito das migrações é extremamente importante a aceitação dos valores a que se refere o actual artigo 4.º

(1) EURES é um sistema de serviços de emprego europeus que tem por objectivo facilitar a livre circulação dos trabalhadores em território europeu. Funciona mediante uma rede de conselheiros constituída pela Comissão Europeia que se encontra continuamente em contacto com esta instituição fornecendo aos trabalhadores informações sobre o expatriamento, as condições de vida (custo de vida, sistema fiscal, sistema escolar, etc.) e as condições de trabalho (contratos, horários, remunerações, etc.) e aos empresários informações que lhes facilite o recrutamento de pessoal de fora do seu território nacional. Interage e colabora igualmente com os serviços nacionais de emprego e com as organizações dos trabalhadores e das entidades patronais.

3.5. O CESE toma nota do teor do artigo 7.º, n.º 3: «O co-financiamento de uma acção pelo presente programa exclui qualquer financiamento a partir de um outro programa financiado pelo orçamento da União Europeia.» Mas isso não obsta a que outras acções financeiras previstas por outros programas comunitários concorram para a realização dos objectivos da proposta em apreço, conforme indica o artigo 4.º Citemos: «Se necessário e tanto quanto possível, as acções

financiadas no âmbito do presente regulamento serão associadas a medidas destinadas a consolidar a democracia e o Estado de Direito.»

3.6. O artigo 11.º prevê que a Comissão apresente um relatório intercalar até ao fim de 2006 e um relatório final até ao fim de 2010. O CESE espera ser consultado desde logo sobre esta matéria.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu e o apoio a actividades pontuais no domínio da educação e da formação»

(COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD))

(2004/C 32/10)

Em 27 de Junho de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 149.º e 150.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 6 de Outubro de 2003 (relator: L. Pariza Castañós).

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 124 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Nos últimos anos, a Comissão Europeia tem co-financiado diversos organismos no domínio da educação e da formação, através de acordos celebrados com as seguintes instituições:

- Colégio da Europa
- Instituto Universitário Europeu de Florença
- Academia de Direito Europeu de Trier
- Instituto Europeu da Administração Pública de Maastricht

- Centro Inter-Universitário Europeu para os Direitos Humanos e a Democratização
- Centro Internacional de Formação Europeia
- Agência Europeia para o Desenvolvimento do Ensino para alunos com necessidades específicas.

1.2. Da mesma forma, a Comissão tem apoiado intervenções comunitárias no domínio da educação e da formação, nomeadamente:

- acções preparatórias ligadas ao acompanhamento da realização dos objectivos futuros dos sistemas de educação e formação;
- actividades destinadas a veicular informações nos meios académicos sobre a integração europeia, nomeadamente através da Acção Jean Monnet.

1.3. Ao nível financeiro, o denominador comum de todas essas intervenções é o facto de terem sido até aqui asseguradas sem base jurídica orçamental.

1.4. Em consequência da adopção do Regulamento (CE) n.º 1605/2002⁽¹⁾ do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, e da posterior Declaração de 13 de Junho de 2002, a Comissão compromete-se a apresentar uma proposta de regulamento no qual podem ser especificados os critérios globais de selecção e de concessão das subvenções de funcionamento a favor dos organismos previstos no n.º 1, alínea b), do artigo 108.º do referido regulamento.

1.5. A este compromisso acresce a exigência, prevista no Regulamento Financeiro, de proceder à clarificação, por destinos, das despesas da Comissão no exercício orçamental de 2004. Tudo isso implica a elaboração de actos de base para financiar subvenções como as anteriormente descritas.

1.6. Da mesma forma, o programa de trabalho circunstanciado relativo ao acompanhamento do cumprimento dos objectivos dos sistemas de educação e formação na Europa, adoptado pelo Conselho em 14 de Junho de 2002⁽²⁾, apresenta um programa de actividades que carece de apoio à escala comunitária, que também estão incluídas nas perspectivas apresentadas na proposta de decisão.

1.7. Do mesmo modo, e como argumento que também sustenta a presente proposta de decisão, a Declaração de Laeken, anexa às conclusões do Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2001, afirma que um dos principais desafios que se colocam à União Europeia reside em aproximar os cidadãos do projecto europeu e das instituições europeias.

1.8. Por último, e também em harmonia com a argumentação da proposta de decisão, o documento a debater pelo Comité expressa a necessidade de criar uma acção de formação dos juizes nacionais na aplicação do direito comunitário, designadamente após a adopção do Regulamento (CE) n.º 1/2003⁽³⁾ relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado. Existe actualmente uma rubrica orçamental para este domínio, que necessitará da mesma base jurídica que as demais a partir do próximo exercício orçamental.

1.9. A base jurídica aplicável à presente proposta de decisão corresponde aos artigos 149.º e 150.º do Tratado CE, sobre as acções da Comunidade em matéria de educação e formação.

De acordo com as disposições dos dois artigos, o Comité Económico e Social Europeu deve apresentar relatório sobre a proposta de decisão em análise.

2. Síntese da proposta de decisão

2.1. Objectivo da proposta

2.1.1. A exposição de motivos da proposta de decisão fixa como objectivo estabelecer um acto de base para a concessão de subvenções para a promoção de organismos activos no plano europeu e o apoio a actividades pontuais no domínio da educação e da formação.

2.1.2. O artigo 1.º da proposta de decisão apresenta o objectivo geral do programa, a saber, apoiar organizações que desenvolvem as respectivas actividades no domínio da educação e da formação.

2.1.3. O ponto 5.1.2 da ficha financeira refere que a proposta responde essencialmente à necessidade técnica de dotar de um suporte jurídico sólido as subvenções de funcionamento tradicionalmente pagas neste domínio a partir da Parte A do orçamento, dando assim resposta à declaração conjunta das três instituições europeias quando aprovaram o novo Regulamento Financeiro.

2.2. Acções do programa

Para a aplicação do programa, são estabelecidas uma série de acções que correspondem às actividades de organismos que poderão receber uma subvenção comunitária, que deverão ser do seguinte tipo:

Acção 1: apoio a instituições no domínio da educação. Estas instituições correspondem às sete referidas na introdução do presente parecer.

Acção 2: apoio a associações europeias activas no domínio da educação ou da formação. Devem contar com membros em pelo menos doze Estados-Membros da União Europeia e prosseguir um fim de interesse geral europeu no domínio da educação ou da formação.

Acção 3A: apoio a actividades no domínio do ensino superior relacionadas com a integração europeia e especialmente as cátedras Jean Monnet. Referem-se principalmente ao ensino da integração europeia nas universidades, à criação e ao apoio de associações de professores especializados nessa matéria, à promoção da investigação e do debate sobre o processo de integração europeia, entre outros.

(1) JO L 248 de 16.9.2002.

(2) JO C 142 de 14.6.2002.

(3) JO L 1 de 4.1.2003.

Acção 3B: apoio a actividades que contribuam para o cumprimento dos objectivos futuros dos sistemas educativos e de formação na Europa. Está relacionada com o programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos referidos objectivos.

Acção 3C: apoio à formação de juizes nacionais no domínio do direito comunitário e às organizações de cooperação judiciária.

2.3. Repartição orçamental

O orçamento do programa para o período de vigência do mesmo, é fixado em 129 620 milhões de EUR, com a seguinte repartição percentual para as diferentes acções:

Acção 1: entre 58 % e 65 % do orçamento total.

Acção 2: até 4 % do orçamento do programa.

Acção 3A: entre 20 % e 24 % do orçamento.

Acção 3B: entre 7 % e 11 % do referido orçamento.

Acção 3C: até 4 % do orçamento do programa.

2.4. Período de vigência

O período de vigência do presente programa estender-se-á entre 1 de Janeiro de 2004 e 31 Dezembro 2008, estando prevista um eventual prosseguimento do programa, mediante nova decisão, a partir de 1 de Janeiro de 2009, de acordo com o resultado da avaliação externa realizada pela Comissão.

3. Observações à proposta de decisão

3.1. O Comité tem em consideração a presente proposta de decisão e constata que o programa apresentado é constituído pela soma de diversas actividades que têm como elemento comum a necessidade de dotar de base jurídica determinadas subvenções que dela estavam desprovidas, até à aprovação do novo Regulamento Financeiro.

Estas subvenções constam da proposta de decisão da perspectiva de diferentes fontes de referência, designadamente:

- o programa de trabalho sobre o cumprimento dos objectivos concretos dos sistemas de educação e de formação na Europa;
- a Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia;
- o Regulamento (CE) n.º 1/2003 relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado.

3.2. Nesse sentido, o Comité constata que se conjugam diversas finalidades num único programa: a necessidade de dotar subvenções específicas de suporte jurídico, o apoio de actividades no domínio da educação e da formação e ainda actividades de formação permanente para juizes nacionais dos Estados-Membros.

O Comité considera que, com estes parâmetros, o programa apresentado na proposta de decisão representa um conjunto de programas, unidos por um elemento comum determinado pela execução do Regulamento Financeiro, a partir de 2004.

3.3. A análise da proposta de decisão mostra claramente que a maioria das acções do programa está praticamente concretizada, não necessitando de desenvolvimento. Em suma, apesar de o programa ainda não existir como tal, há vários anos que está em curso.

Assim, o Comité congratula-se com a vontade, reflectida na proposta de decisão, de criar uma agência executiva que assuma a tarefa de gerir total ou parcialmente o programa, se a agência resultar da união dos actuais gabinetes de assistência técnica dos programas *Sócrates* e *Leonardo* e não implicar um aumento dos gastos de gestão imputáveis aos escassos fundos destinados ao presente programa.

3.4. Não obstante, o Comité apoia expressamente o auxílio e a assistência concedidos aos organismos anteriormente mencionados, subvencionados pela União Europeia. As actividades que desenvolvem e os benefícios que produzem, cada um no seu âmbito de actuação, merecem o reconhecimento do Comité e a sua predisposição favorável à prossecução e ao reforço dessas actividades, a fim de garantir a sua estabilidade e continuidade.

3.5. Na sua definição, a proposta de decisão institui um programa de acção comunitária no domínio da educação e da formação, que assenta nos artigos 149.º e 150.º do Tratado CE, que definem especificamente a função da Comunidade nestes dois domínios.

As amplas informações do anexo da proposta e os detalhes sobre as acções previstas mostram claramente que a maioria das acções descritas, exceptuando a constante da 3B, prevê acções a realizar no domínio da educação, sobretudo do ensino superior, e não da formação profissional, tendo em conta o conceito a aplicar a cada uma, nos termos dos referidos artigos do Tratado.

Da mesma forma, é de constatar que, na proposta de decisão, apenas a Acção 3C reflecte uma iniciativa que podia ser enquadrada na formação ao longo da vida. O Comité considera que a aprendizagem ao longo da vida envolve acções tanto no domínio da educação como da formação, que deviam ser mais fomentadas enquanto instrumentos para realizar os objectivos de Lisboa.

3.6. Independentemente da neutralidade financeira que se pretende da proposta de decisão, o Comité considera que os fundos destinados à mesmas são insuficientes. Tendo também em conta o próximo alargamento da União Europeia, consideramos que os fundos deviam ser reforçados nessa perspectiva.

Embora consciente que o orçamento do programa se baseia nas rubricas presentemente atribuídas às actividades previstas nas diferentes acções, em conjunto com a percentagem de aumento anual para os anos seguintes, constatamos que o financiamento de actividades no domínio da educação pode variar entre os 82 % e os 93 % do orçamento do programa, aproximadamente, enquanto o financiamento de actividades no domínio da formação não ultrapassa os 7 % a 11 % do orçamento, também aproximadamente.

3.7. Na perspectiva das observações gerais realizadas, consideramos que a Comissão devia analisar a possibilidade de renomear a proposta de decisão, em maior harmonia com o verdadeiro conteúdo do programa e com os objectivos prosseguidos.

3.8. O artigo 2.º da proposta de decisão estabelece quais os organismos elegíveis para as subvenções previstas no programa. O referido artigo não determina o número de organismos passíveis de beneficiar dessas subvenções.

O anexo à proposta estabelece, na Acção 1, quais os organismos a que a acção se destina. Em termos concretos, aqueles são instituições que podem receber apoio para as suas despesas de funcionamento e administrativas. A lista incluída no anexo é limitativa e restringe-se aos organismos mencionados na introdução do presente documento.

Independentemente de termos manifestado o nosso apoio à iniciativa, por contribuir para a estabilidade e a continuidade das actividades realizadas, o Comité considera que a referida lista não devia ser restrita, a fim de possibilitar a inclusão de outras instituições ou organismos de prestígio que tenham por objectivo o interesse geral europeu, seja de forma extensiva ou de forma específica num domínio concreto.

3.9. O Comité partilha a opinião de que é necessário promover a formação dos juizes nacionais na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1/2003 relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado.

Na opinião do Comité, esta acção, parte da formação permanente de profissionais pelo seu carácter muito específico, tanto pela exclusividade dos profissionais-alvo, como pela matéria tão selectiva, assume uma posição algo estranha no quadro da proposta de decisão em análise.

Assim, o Comité considera ser preferível que a Acção 3C não figure na proposta e seja incluída noutra quadro normativo, a não ser que seja alargada, no âmbito da formação permanente ao longo da vida, a outros profissionais e outras matérias do mesmo interesse a nível europeu que as apresentadas na referida acção.

3.10. A Acção 3B, que tem por finalidade apoiar actividades que contribuam para a execução dos objectivos dos sistemas educativos e de formação, prevê acções de sensibilização nestes domínios, de promoção da acção da União Europeia nos referidos domínios e na melhoria da qualidade, no acesso de todos e na abertura ao mundo dos sistemas de educação e de formação europeus.

Na opinião do Comité, todas essas acções de informação e publicações devem assegurar-se, em especial, que não se sobreponham a acções já empreendidas no âmbito dos programas *Sócrates* e *Leonardo*. Para tal, é necessário uma coordenação eficiente de todos os serviços da Comissão pertinentes e das agências responsáveis pela gestão dos diferentes programas.

3.11. Em harmonia com as observações na generalidade, no que se refere à necessidade de criar uma agência de gestão do programa, e tendo em conta que a maioria das acções já está em curso há algum tempo, o Comité questiona a necessidade de incluir no orçamento a atribuir à referida agência dotações para financiar estudos, reuniões de peritos para apoio à execução do programa, acções de formação, de publicações e de divulgação do mesmo, etc.

Dado que não se trata de um programa ex novo, o Comité considera que essas dotações deviam financiar actividades menos apoiadas na actual formulação da proposta, como as referidas actividades no domínio da formação.

4. Conclusões

4.1. Com as reservas apontadas nas observações sobre o presente documento, o Comité apoia, em geral, as diferentes acções incluídas na proposta de decisão. A maioria dessas actividades já está em curso há algum tempo, confirmando a idoneidade da sua prossecução.

4.2. As acções destinadas a reforçar, melhorar e promover os sistemas de educação e de formação europeus, dentro e fora das fronteiras da União, devem ser sempre bem acolhidas no seio deste Comité. Por isso, e tendo em conta as observações realizadas sobre este aspecto da proposta, consideramos que há que fomentar este tipo de actividades, dando melhor equilíbrio ao orçamento da União Europeia.

4.3. As acções que têm por objectivo apoiar organismos de prestígio como os referentes à Acção 1 da proposta de

decisão merecem também uma atenção especial do Comité. Efectivamente, essas instituições desempenham um trabalho importante e coerente, cada uma no seu domínio específico, relacionado com os valores mais positivos e mais próximos dos cidadãos que devem acompanhar o processo de integração europeia. Nesse sentido, o Comité manifesta o seu apoio à conservação das subvenções aos referidos organismos através das medidas previstas na proposta de decisão.

4.4. O Comité considera igualmente que é necessário apoiar a formação e o conhecimento dos juizes nacionais em matérias tão importantes e transcendentais como as abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003. Assim, apoiamos as acções previstas na proposta de decisão, com as reservas expressas no ponto 3.9 do presente documento.

4.5. O Comité chama a atenção para o facto de a presente proposta de decisão fazer parte de um grupo de sete propostas que surgiu em consequência da aplicação do Regulamento Financeiro. O CESE solicita à Comissão que adopte uma abordagem coerente sempre que formular este tipo de propostas e, especialmente, no que se refere aos critérios de acesso ao financiamento.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças»

(COM(2003) 441 final — 2003/0174 (COD))

(2004/C 32/11)

Em 5 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 152.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 do Comité, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu o presente parecer em 6 de Outubro de 2003, sendo relator A. Bedossa.

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Dois motivos principais pressionam a Comissão das Comunidades Europeias a apresentar rapidamente este projecto de regulamento que cria um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças.

1.1.1. A primeira é a futura adopção do projecto de «Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa», que identificou os problemas de segurança comuns em matéria de saúde pública como uma área em que as competências comunitárias deveriam ser reforçadas.

1.1.2. A segunda razão é suscitado pela actualidade contínua dos problemas de saúde pública que de há bem duas dezenas de anos vêm surgindo no planeta, cujo ponto de partida se pode situar na descoberta e expansão de vírus mutantes, como o do VIH, no início dos anos oitenta e, por último, no início do presente ano, na mutação do coronavírus, que provocou um alerta geral, da China ao Canadá, com a aparição da Síndrome Respiratória Aguda (SRA), com múltiplas e numerosas consequências, ainda mal avaliadas.

1.2. Tudo sem esquecer, desde o final dos anos oitenta, a aparição simultânea, no Japão ou nos Estados Unidos da América, de ameaças de bioterrorismo.

1.3. Ao estudar a história recente destas pandemias, a característica que se impõe é o desenvolvimento imediato dos riscos à escala planetária: o VIH, sem dúvida originário das margens do Congo, foi pela primeira vez identificado em Norfolk, nos EUA, e a mutação do coronavírus foi «veiculada» em menos de três meses de Quandong (China), a Toronto, no Canadá.

Tal significa que a migração destas pandemias é consideravelmente acelerada pelas viagens e pelos sistemas de comunicação internacionais.

1.4. Surgiu outra dificuldade: os cidadãos europeus, mesmo quando os sistemas de segurança social são muito diferentes, exigem que os Estados os protejam cada vez mais dos riscos para a saúde e que, em matéria de saúde pública, as autoridades utilizem os princípios de precaução, de precocidade da informação e de transparência nas suas reacções e decisões, mesmo quando tais condições sejam difíceis de respeitar.

1.4.1. A União Europeia encontra-se numa situação muito desigual: alguns Estados-Membros possuem estruturas modernas e adaptadas, ao passo que outros não. Tal diversidade está condenada a agravar-se com o alargamento da UE, motivo por que a criação e o funcionamento eficaz de um organismo como o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças são certamente necessários.

1.5. Desde 1999, a Comissão tem vindo a gerir a Rede Comunitária de Doenças Transmissíveis, mas trata-se de uma cooperação pontual, insuficiente.

Para que a União Europeia possa controlar eficazmente as doenças transmissíveis, é necessário reforçar substancialmente este sistema. Em Junho de 2001, o Conselho Europeu de Gotemburgo solicitou a constituição desse Centro de Vigilância e Controlo das Doenças Transmissíveis.

Há que observar que, no início de Junho de 2003, na sequência da declaração da epidemia da SRA, foi grande a adesão dos Estados-Membros a este projecto.

2. Observações na generalidade

2.1. É necessária a abordagem sistemática e estruturada do controlo das doenças transmissíveis, bem como das outras ameaças sanitárias graves. Estas demonstram a importância de uma abordagem preventiva que, aliás, está implícita no próprio nome do Centro e na sua missão (artigo 3.º da proposta).

Com efeito, no sector agroalimentar, as crises sucessivas da encefalopatia espongiforme bovina, a doença de Creutzfeldt-Jacob, a «tremedeira» do carneiro, ou a gripe do frango, foram ameaças generalizadas e sérias.

2.2. No domínio do ambiente, a explosão da morbilidade e da mortalidade devidas ao amianto e à exposição a agentes químicos, o desenvolvimento de doenças respiratórias devidas à poluição, bem como os numerosos falecimentos decorrentes da canícula, isto é, do aumento das temperaturas, passaram também a ser considerados como crises sanitárias graves tendo características que também elas são epidémicas. A prevenção e o controlo destas crises sanitárias novas impõem que se ultrapasse o modelo epidemiológico apenas adaptado às doenças transmissíveis, tanto mais que, mesmo relativamente a estas doenças, se acentuam as causas ambientais determinantes. Estas crises revelam a importância de estudar a interacção e a acumulação de vários factores de risco que podem degenerar em patologias graves e crises sanitárias. O Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças deve estar adequadamente estruturado e equipado para realizar análises complexas desta natureza aos mecanismos de interacção e de acumulação.

3. Ameaças sanitárias

3.1. Podem ter, no futuro, causas muito diversas: podem ser afectadas tanto regiões tecnologicamente avançadas do mundo, como regiões em desenvolvimento com poucas infra-estruturas sanitárias; há, nomeadamente, que recordar que, actualmente, as febres hemorrágicas fulminantes, como a provocada pelo vírus do Ebola, não tiveram resposta adequada.

É real a ameaça de crises graves provocadas pela gripe, cujos vírus estão em evolução constante.

3.2. A tudo isto há que somar as ameaças químicas, tóxicas ou microbianas habituais e as que podem provir do «bioterrorismo», provocado de forma deliberada: gás sarin no Japão, carbúnculo nos EUA, toxina do botulismo, bem como gás paralisante ou asfíxiante no Iraque.

3.3. Há que controlar dois parâmetros:

— Tanto o tempo, como a rapidez de reacção ligadas à existência de estruturas de coordenação operacionais, são factores essenciais da resposta a dar a essas crises sanitárias graves. O exemplo da crise da SRA é disso o mais recente exemplo.

— O sistema de redes a instalar deve também ele estar ligado às outras redes mundiais: ligações com a Organização Mundial de Saúde (OMS) e com a rede CDC (Center for Disease Control and Prevention) dos EUA, nomeadamente em Atlanta.

3.4. O impacte destas crises sente-se, não só em matéria de saúde pública, logo de respostas a dar à generalizada ansiedade da opinião, mas também económica, visto que durante a crise da SRA, a economia de numerosos países asiáticos foi atingida e, em menor grau, a economia de empresas europeias do turismo ou dos transportes.

3.5. A Decisão n.º 2119/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Setembro de 1998 que institui uma rede de vigilância epidemiológica e de controlo das doenças transmissíveis na Comunidade vem pôr cobro à desordem existente.

3.6. Há numerosos Estados-Membros da União Europeia que detêm estruturas capazes e eficazes em todo o território, mas mal coordenadas entre si. A vigilância, o sistema de alerta rápido e resposta são necessários, à escala europeia, e se formam, entre si, a «rede das redes» como base comunitária, é necessário o acompanhamento das acções e das intervenções técnicas.

3.7. Estas exigências impõem um aumento importante e perene dos recursos financeiros e técnicos necessários ao desempenho destas funções.

A consulta científica e a coordenação das políticas de saúde política para responder às numerosas solicitações e este caderno de encargos muito pesado, necessitam de financiamentos importantes, se se quiser aumentar esta capacidade de emitir pareceres científicos independentes e assegurar uma cooperação operacional eficaz.

3.8. É prejudicial a fragmentação das estruturas actuais; devem ser criados novos mecanismos para ajudar os Estados-Membros e a Comissão a efectuarem a sua tarefa.

O alargamento a dez novos países, na maioria insuficientemente equipados, pode provocar a falta de eficácia das actividades de vigilância.

3.9. A União Europeia deve poder colocar os seus Estados-Membros e as estruturas especializadas, em permanente vigilância sanitária relativamente a todas as formas de ataques contra a saúde pública dos seus nacionais: a ligação generalizada com a OMS e as demais estruturas especializadas em todo o mundo, deve permitir alcançar uma situação de permanente intercâmbio de informação entre as redes, para instalar rapidamente e constantemente os materiais adequados para dar resposta aos ataques, seja qual for a proveniência.

3.10. As crises sanitárias desta última década que os Estados-Membros da União sofreram, sensibilizaram consideravelmente os responsáveis da UE, os Estados-Membros e as populações, para aceitarem os esforços necessários para conduzir a luta contra estas crises de saúde pública.

4. Observações na especialidade

4.1. Face à crescente exigência dos cidadãos da União Europeia em situações de crises sanitárias de origens diversas e por vezes plurais, cada país da União Europeia tem necessidade de competências, de perícia e de experiência provenientes de todos os que possam facultar conhecimentos especializados e coordenados.

4.2. A rede necessária precisa de diversos elementos:

- Pessoal formado e competente em número suficiente.
- Os centros epidemiológicos existentes deverão ocupar um lugar privilegiado no dispositivo e cuidar que os seus modelos de prevenção e controlo se adaptem à evolução da natureza dos riscos e integrem, em particular, a saúde ambiental.
- A fonte de informação assim definida deve ser colocada à disposição de todos os parceiros. Os seus pareceres científicos deverão considerar-se autoridade e proporcionar à Comissão a possibilidade de elaborar toda a espécie de propostas políticas ou de projectos legislativos.

4.3 O Centro, funcionando como uma agência independente, poderia mobilizar e reforçar consideravelmente as sinergias entre os centros nacionais existentes na área do controlo das doenças. Isto deveria permitir obter a melhor cooperação com Europa alargada, bem como com as outras agências da União — a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESAs) e a Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (EMA), que tem competência específica na área da farmacovigilância, evitando, assim, inúteis duplicações de actividade.

4.4. O Comité Económico e Social Europeu concorda profundamente com a análise da Comissão quanto à definição e à concepção das missões do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças.

- Vigilância e colocação em rede dos laboratórios existentes para conseguir rapidamente a harmonização das metodologias de vigilância, incluindo uma melhor comparabilidade e compatibilidade dos dados compilados.
- Pareceres científicos de elevado nível reconhecidos pelas autoridades científicas e academias, bem como normalização dos procedimentos de laboratório cujas excelência e independência dos trabalhos devem ser garantidas.

4.5. O Comité Económico e Social Europeu insiste vivamente para que a vigilância científica seja constante, frisando que esta devia contribuir para o alerta precoce e extremamente rápido, evitando qualquer degradação da situação que conduzi-se a uma crise grave e ou importante.

4.6. O Comité Económico e Social Europeu considera que a assistência técnica por vezes não se pode limitar só aos Estados-Membros da União Europeia.

Há que estar atento a todos os sinais que venham de fora para desencadear uma resposta rápida: a União Europeia deve poder obter e ou fornecer ajuda a todos os que lhe podem dar um contributo em todas as zonas de acção: agências comunitárias, OMS, CDC, medicina humanitária, agências estrangeiras que fazem face a focos que podem atingir outros países e, em particular, a União Europeia.

4.7. A montante destas acções de investigação e de prevenção, o Comité Económico e Social Europeu está de acordo em que esta agência desempenhe um papel de primeiro plano na coordenação da reacção às ameaças sanitárias graves de alcance comunitário, coordenando os intervenientes envolvidos, tais como, por exemplo, as autoridades responsáveis pela saúde pública, a protecção civil, o exército e a sociedade civil.

4.8. O Comité Económico e Social Europeu regista com interesse o projecto de organização deste centro europeu:

- Dimensão reduzida, mas grande influência graças às sinergias estabelecidas com os Institutos nacionais.

Contudo, o Comité Económico e Social Europeu tem dúvidas, no atinente ao início do seu funcionamento, quanto à parcimónia em matéria de pessoal.

- A estrutura administrativa é aparentemente directa e flexível, permitindo uma vigilância contínua da coerência das acções efectuadas no âmbito das políticas comunitárias e das iniciativas nacionais.

4.9 O Comité Económico e Social Europeu afirma, provando-a vivamente, que a constituição do Fórum Consultivo (artigo 18.º) deve ser objecto de grande minúcia e grande rigor, não sendo composto apenas por membros de institutos nacionais similares, visto que ele é, a par do director, a célula essencial do dispositivo para garantir esta construção essencial a uma grande política de saúde pública da União Europeia.

5. Conclusão

5.1. A Comissão Europeia reagiu com celeridade na sequência da crise sanitária internacional provocada pela SRA.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Comité Económico e Social Europeu está persuadido que estas ameaças se multiplicarão no futuro em numerosas frentes: químicas, tóxicas, climatológicas, virais ou microbianas e que as resistências aos tratamentos acentuam tais ameaças, como acontece com a tuberculose, a sida, o paludismo ou as febres hemorrágicas fulminantes.

5.2. A criação deste Centro é um incentivo para a insistência da União Europeia na sua política de saúde pública definida no artigo 152.º, tal como está prevista no projecto de Constituição da União Europeia, na agenda da Conferência Intergovernamental.

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 “Reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalizar a coordenação aberta no domínio da protecção social”»

(COM(2003) 261 final)

(2004/C 32/12)

Em 28 de Maio de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, solicitar parecer do 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 6 de Outubro de 2003 (relator: W. Beirnaert).

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 30 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 62 votos a favor, com 2 votos contra, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. No Relatório da Primavera de 2003, a Comissão comprometeu-se a adoptar uma comunicação sobre «a racionalização das acções actualmente díspares em matéria de inclusão social e pensões e a cooperação em relação aos cuidados de saúde e para tornar o trabalho compensador no âmbito de um método aberto de coordenação único». Por outro lado, em Março de 2003, o Conselho Europeu de Bruxelas convidou a Comissão a «informar sobre a conveniência de simplificar e

integrar os diferentes aspectos do trabalho em matéria de protecção social num quadro coerente no âmbito do método aberto de coordenação».

1.2. Em Março de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa determinou uma estratégia socioeconómica integrada para a Europa. Nesse contexto, a cooperação no domínio da protecção social viria reforçar a coordenação em matéria de política económica no quadro das orientações gerais de política económica (OGPE) e das políticas de emprego no quadro da Estratégia Europeia de Emprego.

1.3. Essa cooperação funda-se na aplicação do método aberto de coordenação a duas vertentes da protecção social: inclusão social e pensões. Os principais elementos desse método são os objectivos comuns, planos de acção nacionais (PAN/Inclusão) que abrangem um período de dois anos para a inclusão social, e relatórios nacionais de estratégias que abrangem um período de três anos para as pensões e um relatório conjunto da Comissão e do Conselho que resumem e analisam todos os PAN/Inclusão ou os relatórios de estratégia sobre as pensões.

1.4. Os cuidados de saúde e os cuidados de longa duração são, neste momento, objecto de uma forma menos avançada de cooperação sob a forma de intercâmbio de informação e de conhecimentos recíprocos. Foram determinados três objectivos gerais e os Estados-Membros responderam a um questionário destinado a reunir informações sobre a forma como os três objectivos são tidos em conta nas políticas dos Estados-Membros. Um relatório conjunto da Comissão e do Conselho apresenta as conclusões principais da análise das respostas dos Estados-Membros.

1.5. O Comité da Protecção Social trabalha actualmente no objectivo de «tornar o trabalho compensador», com vista a identificar o contributo específico que os sistemas de protecção social podem dar para a consecução daquele objectivo geral. No contexto das OGPE e das Orientações para o Emprego, há aspectos deste tema que têm sido e continuarão a ser estudados.

2. Conteúdo da comunicação

2.1. A comunicação da Comissão, tendo em vista o reforço da dimensão social da estratégia de Lisboa, propõe uma racionalização da coordenação das políticas de protecção social e uma sincronização em 2006 com os processos de coordenação das políticas económicas e de emprego. No tocante a estes dois últimos processos, já foi estabelecido um calendário sincronizado para o período 2003-2005.

2.2. A Comissão propõe que a racionalização da coordenação da protecção social seja efectuada mediante a definição de um conjunto único de objectivos comuns enquadrado em três pilares: inclusão social, pensões, cuidados de saúde e cuidados de longa duração. O referido grupo de metas deveria substituir os conjuntos separados já existentes e ser adoptado pelo Conselho em 2006, ao mesmo tempo que o pacote de orientação para as políticas económicas e de emprego. Em princípio, deverá manter-se estável durante um período de três anos. O conjunto de objectivos comuns devia também englobar um número limitado de questões transversais tais como a integração da igualdade entre homens e mulheres (*gender mainstreaming*) ou tornar o trabalho compensador (*make work pay*).

2.3. Está também previsto que os Estados-Membros elaborem um único relatório sobre protecção social que substitua

os PAN/Inclusão e os relatórios de estratégia nacional para as pensões e que abranja um ciclo trienal. Nos anos intercalares, os Estados-Membros apresentarão relatórios com a situação das medidas já tomadas.

2.4. Os relatórios nacionais serão seguidos por um mecanismo a nível europeu, nomeadamente elaboração de um relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre protecção social, que avaliará os progressos realizados nos diversos objectivos comuns nos Estados-Membros.

2.5. Serão acordados indicadores em conjunto, de forma a levarem em conta os progressos na consecução de objectivos comuns.

2.6. A comunicação apresenta igualmente um calendário para a participação dos novos Estados-Membros no processo racionalizado.

3. Observações na generalidade

3.1. Princípio da coordenação aberta no domínio da protecção social

3.1.1. O Comité toma nota da inscrição na primeira parte do projecto de Constituição Europeia do princípio da coordenação das políticas sociais dos Estados-Membros (n.º 4 do artigo 14.º). Este princípio é confirmado na parte III do projecto, que determina que o princípio se traduzirá no domínio social «através de iniciativas para definir orientações e indicadores, organizar o intercâmbio das melhores práticas e preparar os elementos necessários à fiscalização e à avaliação periódicas» (art. 107.º, alínea 2). Esses textos constituem agora o fundamento do método de coordenação aberta. Para além da importância dessa base jurídica, é também importante que aquela seja prolongada pela vontade política de dotar essa coordenação de conteúdo concreto. Na opinião do Comité, o abrandamento do crescimento económico torna essa coordenação ainda mais necessária.

3.1.2. Nesse contexto, o Comité frisa a importância que atribui ao método aberto de coordenação em matéria de protecção social, o que se infere dos seus pareceres sobre indicadores no domínio da inclusão social⁽¹⁾, da adequação e viabilidade dos regimes de pensões⁽²⁾ e da sua defesa de um método de coordenação aberta nos cuidados de saúde⁽³⁾.

(1) JO C 221 de 17.9.2002.

(2) JO C 48 de 21.2.2002.

(3) CESE 928/2003 de 17.7.2003.

3.1.3. O Comité constata que a comunicação da Comissão versa sobre a racionalização e a simplificação dos diferentes processos de coordenação em matéria de protecção social e não sobre os objectivos, as orientações, os indicadores definidos nesses processos.

3.1.4. Estes serão desenvolvidos em futuras etapas da coordenação da protecção social. Assim, o programa de trabalho da Comissão prevê até o início do novo processo em 2006:

- na Primavera de 2004, um relatório conjunto da inclusão social no seguimento dos PAN/Inclusão que os Estados-Membros terão apresentado em Julho de 2003 para o período 2003-2005;
- na Primavera de 2004, uma comunicação em matéria de cuidados de saúde e cuidados de longa duração;
- na Primavera de 2004, um relatório sobre o objectivo de tornar o trabalho compensador;
- um conjunto consolidado de indicadores, bem como novas projecções demográficas e financeiras tendo em vista a apresentação ou a actualização em 2005 dos relatórios estratégicos nacionais em matéria de pensões.
- uma avaliação da cooperação política até à data em matéria de pensões, inclusão social e cuidados de saúde.

3.1.5. O Comité insiste desde já em ser consultado sobre essas novas etapas cruciais.

3.2. *Comunicação da Comissão sobre racionalização da coordenação aberta da protecção social*

3.2.1. O Comité partilha a motivação subjacente a esta comunicação que visa racionalizar e simplificar a coordenação aberta em matéria de protecção social. Salienta em especial como pontos positivos dessa nova abordagem:

- reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa, aumentando assim o peso político da vertente modernização e melhoria da protecção social;
- prolongar a estratégia de Lisboa baseada na ideia de uma interacção positiva entre a economia, o emprego e a protecção social. Essa sinergia necessária deve beneficiar os três lados do triângulo: um crescimento económico sustentável, uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e uma maior coesão social, que deve constituir, só por si, um assunto a tratar;

- reforçar a articulação dos pilares inclusão social, pensões e cuidados de saúde simplificando e racionalizando o processo;
- integrar progressivamente os novos Estados-Membros no processo de coordenação da protecção social.

3.2.2. O Comité congratula-se com a vontade de abertura que emana da comunicação. Esta salienta o elevado grau de organização da sociedade civil em relação à exclusão social e coloca a tónica na participação necessária de uma série de actores, tais como parceiros sociais, e na consulta das ONG e dos representantes das agências locais e regionais do governo. É ainda necessário que os governos e os poderes públicos mostrem efectivamente uma vontade de abertura e associem os parceiros sociais e outros organismos envolvidos no processo, permitindo-lhes um contributo concreto. Todavia, o Comité tem consciência do facto de que os interlocutores diferirem de acordo com os dossiers.

3.2.3. Essa apreciação positiva não exclui, porém, algumas preocupações e receios.

3.2.3.1. Assim, o Comité receia que, durante o período de transição até ao lançamento, em 2006, do novo mecanismo, os processos em curso percam a sua dinâmica, se deteriorem ou sejam interrompidos. Esse receio refere-se nomeadamente ao processo de inclusão social, ao processo das pensões — que tem por objectivo pensões adequadas e um sistema de reforma viável — e ao processo de cuidados de saúde que continuam a não estar incluídos no âmbito de aplicação do método aberto de coordenação, tal como salientado pelo Comité no seu parecer⁽¹⁾.

3.2.3.2. No que se refere ao novo processo a executar a partir de 2006, o Comité teme que o agrupamento de diferentes processos num mecanismo único global prejudique a especificidade das questões da inclusão social, das pensões e dos cuidados de saúde. Cada uma dessas questões coloca, de facto, desafios específicos. Assim, o dossier da inclusão social não só coloca problemas de rendimento mínimo e de emprego, como também problemas de alojamento, educação, saúde, acesso à justiça, etc. O dossier dos cuidados de saúde envolve também problemas específicos para os doentes de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiências. Esses dossiers interpellam igualmente interlocutores específicos, nomeadamente os parceiros sociais e as ONG e outras organizações pertinentes, tais como as de economia social, as associações de doentes e de prestadores de cuidados, etc. Essa preocupação de preservar a especificidade é desenvolvida em seguida.

(1) CESE 928/2003 de 17.7.2003.

4. Observações na especialidade

4.1. O Comité insiste no esclarecimento da definição de objectivos comuns. A proposta da Comissão de substituir conjuntos distintos de objectivos existentes no domínio da inclusão social, das pensões e dos cuidados de saúde e cuidados de longa duração por um conjunto de objectivos comuns suscita interrogações e gera confusões. Que terão esses objectivos em comum? Serão objectivos comuns aos três pilares? O Comité receia que os objectivos comuns aos pilares de inclusão social, pensões, cuidados de saúde sejam forçosamente muito gerais, face à especificidade dos problemas. Na opinião do Comité, esses objectivos devem ser completados por objectivos específicos a cada questão, caso contrário registar-se-á um enfraquecimento do processo. Trata-se de uma preocupação prioritária do Comité, que insta firmemente a Comissão a dar garantias a este propósito. O Comité insiste ainda que os novos objectivos não só tenham em conta o já concretizado, nomeadamente no processo de inclusão social, mas também que assegurem a continuidade da dinâmica estabelecida. Por último, o Comité recorda o seu interesse em completar os objectivos europeus com objectivos fixados pelos Estados-Membros ao nível nacional.

4.2. O Comité concorda com a Comissão sobre a necessidade de um número limitado de questões transversais. Contudo, dado que o Comité considera necessário que os objectivos gerais sejam acompanhados de objectivos específicos, acrescentar um grande número de questões horizontais poderá tornar o processo mais complexo e contrariar a simplificação e a racionalização.

4.2.1. O Comité defende a inclusão da integração da igualdade entre homens e mulheres (*gender mainstreaming*) nas questões horizontais. Trata-se, de facto, de uma dimensão especialmente importante. O Comité solicita que as acções concretas relativas à igualdade entre homens e mulheres sejam claramente identificadas no âmbito de cada domínio. A execução dessas acções deve ser explicada nos relatórios anuais nacionais e deve ser acompanhada de perto ao nível europeu.

4.2.2. O objectivo de tornar o trabalho mais compensador e de dar um rendimento seguro faz parte dos quatro objectivos gerais de modernização e melhoria da protecção social definidos pela Comissão na sua comunicação de 1999 (1). O Comité salienta também que, em todo o caso, dado que esta questão é igualmente tratada no contexto das OGPE e das Orientações para o Emprego, é necessária uma coordenação das acções deste dossier tão importante.

4.3. O Comité considera que a elaboração de um relatório único sobre a protecção social pelos Estados-Membros melhoraria a sinergia entre as acções realizadas em cada pilar e evitaria a duplicação de esforços. Todavia, o Comité assinala também o risco de uma abordagem redutora na consideração dos problemas específicos a cada questão. De facto, num relatório sobre a execução abrangendo os três temas, será difícil atingir a mesma profundidade que a permitida por relatórios distintos sobre cada um. É, pois, essencial que esse relatório único assegure um bom acompanhamento dos compromissos assumidos nos PAN/Inclusão e nos relatórios de estratégia para as pensões e mantenha, assim, as dinâmicas estabelecidas.

4.4. O Comité apoia o ciclo trienal dos relatórios nacionais programáticos, em que os Estados-Membros elaborarão relatórios anuais sobre os progressos realizados na consecução dos objectivos comuns. De facto, os relatórios nacionais anuais são necessários para assegurar um acompanhamento sustentado ao nível europeu dos progressos realizados e para a elaboração de um relatório conjunto da Comissão e do Conselho anual sobre protecção social, que constitui um instrumento essencial do novo processo.

4.5. Tal como salientado pela comunicação, um desafio concreto para o novo processo reside na sua capacidade de acompanhar os progressos realizados em todo o domínio da protecção social, de uma forma que seja transparente e eficaz. O desenvolvimento de um conjunto de indicadores é também particularmente essencial. O Comité entende o intuito da Comissão de velar pela limitação do número total de indicadores, mas considera importante que eles sejam suficientemente válidos e precisos para poderem avaliar a realização de objectivos e orientações. A esse título, o Comité chama a atenção para as suas tomadas de posição anteriores (2) e a solicitação de ser consultado sobre as novas propostas neste domínio.

4.5.1. O Comité constata com satisfação que o novo processo deverá conferir maior visibilidade às estatísticas sociais a nível europeu pela exigência de maior fiabilidade, comparabilidade e oportunidade dos dados.

5. Conclusões

O Comité toma nota da inclusão no projecto de Constituição Europeia do princípio da coordenação das políticas sociais dos Estados-Membros, mas considera igualmente importante que esse princípio seja prolongado pela vontade política de o dotar de um conteúdo concreto.

(1) Comunicação da Comissão sobre uma estratégia concertada de modernização da protecção social — COM(1999) 347 final.

(2) JO C 221 de 17.9.2002.

O Comité julga especialmente positivo que a comunicação vise reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa, aumentando assim o peso político da vertente modernização e melhoria da protecção social.

O Comité estima ser especialmente necessário velar por que o agrupamento de diferentes processos num único mecanismo global não prejudique a especificidade dos domínios da

inclusão social, das pensões e dos cuidados de saúde. Cada um desses domínios apresenta desafios específicos e interpela interlocutores e objectivos específicos.

É, pois, essencial que esse relatório único assegure um bom acompanhamento dos compromissos assumidos nos PAN/Inclusão e nos relatórios de estratégia para as pensões e mantenha, assim, as dinâmicas estabelecidas.

Bruxelas, 30 de Outubro 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 Conselho que institui um regime de compensação dos custos suplementares gerados pela ultraperifericidade em relação ao escoamento de determinados produtos da pesca dos Açores, da Madeira, das ilhas Canárias e dos departamentos franceses da Guiana e da Reunião»

(COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS))

(2004/C 32/13)

Em 11 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 23 de Setembro de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 403.ª reunião plenária, realizada em 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral Gabriel Sarró Iparraquirre e adoptou, por 76 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. As regiões ultraperiféricas da Comunidade (regiões autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira, comunidade autónoma espanhola das Canárias e departamentos franceses ultramarinos — Guadalupe, Guiana, Martinica e Reunião) padecem de atrasos socioeconómicos que justificam a intervenção das instituições comunitárias para promover o seu desenvolvimento económico e social, assim como a sua inserção harmoniosa na dinâmica do mercado interno.

1.2. Nesse contexto, o Conselho já instituiu programas com opções específicas para atenuar os efeitos do afastamento e da insularidade dessas regiões ultraperiféricas.

1.3. O sector da pesca das regiões ultraperiféricas da Comunidade enfrenta dificuldades que são particularmente agravadas pelo custo do transporte dos produtos da pesca até aos mercados, o qual se deve precisamente ao afastamento e isolamento das regiões em causa.

1.4. O n.º 2 do artigo 299.º do Tratado CE reconhece a necessidade de adoptar medidas específicas em favor da actividade pesqueira nessas regiões, sector a que faz expressamente menção.

1.5. Perante esta situação, a Comunidade instituiu em 1992 um regime de apoio ao escoamento de determinados produtos da pesca, no intuito de auxiliar os profissionais do sector das

ditas regiões. Esse regime foi prorrogado em 1994, 1995, 1998 e 2002 ⁽¹⁾, ajudando a escoar para o exterior as espécies mais representativas.

1.6. A última dessas prorrogações — o Regulamento (CE) n.º 579/2002, do Conselho, de 25 de Março de 2002 ⁽²⁾, — fixa o período de vigência do mesmo até 31 de Dezembro de 2002.

1.7. A presente proposta de regulamento do Conselho ⁽³⁾ dispõe que este regime de compensação dos custos suplementares seja prosseguido em 2003 para a transformação e o escoamento de certos produtos da pesca das regiões ultraperiféricas citadas.

2. Observações

2.1. O CESE julga necessário dar continuidade a este regime de compensação, a fim de manter a competitividade de alguns produtos da pesca provenientes destas zonas específicas face aos de outras regiões da Comunidade.

2.2. A proposta de regulamento contempla igualmente a concessão de apoio aos produtos da pesca artesanal e costeira no âmbito da transformação e do escoamento dos mesmos. Quanto ao CESE, não só concorda com a inclusão da pesca artesanal e costeira na proposta de regulamento, como encoraja a Comissão a manter o apoio a este tipo de pesca

(1) JO L 162 de 30.6.1994, p. 8, JO L 236 de 5.10.1995, p. 2, JO L 208 de 24.7.1998, p. 1 e JO L 89 de 5.4.2002, p. 1.

(2) JO L 89 de 5.4.2002, p. 1.

(3) COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS).

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

que, nas referidas zonas ultraperiféricas, se reveste de grande importância do ponto de vista social e económico.

2.3. O CESE considera decisivo para o futuro desta proposta de regulamento que ela reconheça a possibilidade de modular os montantes e as quantidades nela previstos para as diferentes espécies. Não obstante, estima que o procedimento previsto no artigo 8.º para essa modulação é demasiado complexo, pelo que aconselha a Comissão a propor um procedimento mais simples, que permita maior celeridade na adopção de decisões práticas.

2.4. O CESE aprova a forma de a proposta de regulamento abordar este assunto, ao propor que as medidas económicas sejam financiadas pela Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) e que, a partir de 1 de Janeiro de 2007, e em intervalos de quatro anos, a Comissão passe a apresentar um relatório para avaliação da aplicação das medidas estabelecidas e, eventualmente, sugestão de novas, mais oportunas.

3. Conclusões

3.1. O CESE considera necessário proceder quanto antes à publicação deste regulamento.

3.2. O CESE entende que este regulamento tem um carácter permanente e que, caso necessário, se deverão rever as medidas a aplicar, de modo a não perder de vista o objectivo de compensar os custos suplementares nos quais o escoamento de determinados produtos da pesca obriga as regiões ultraperiféricas da Comunidade a incorrer.

3.3. Finalmente, o CESE estima que o processo de revisão da modulação dos montantes e das quantidades previsto no artigo 8.º deve passar a ser mais simples, prático e flexível.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2561/2001 do Conselho relativo à promoção de reconversão dos navios e dos pescadores que, até 1999, estavam dependentes do acordo de pesca com Marrocos»

(COM(2003) 437 final — 2003/157 (CNS))

(2004/C 32/14)

Em 4 de Agosto de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 23 de Setembro de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 403.ª reunião plenária, realizada em 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral E. Chagas e adoptou, por 66 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Com a adopção do Regulamento (CE) n.º 2561/2001 do Conselho, relativo à promoção de reconversão dos navios e dos pescadores que, até 1999, estavam dependentes do acordo de pesca com Marrocos, o Conselho introduziu uma série de derrogações a determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 2792/1999, que define os critérios e condições das acções estruturais no sector das pescas, assim como aprovou uma dotação complementar para medidas estruturais e socioeconómicas.

1.2. Essas decisões justificaram-se como medidas extraordinárias para favorecer a execução dos planos de reconversão das frotas comunitárias afectadas pela não renovação do acordo de pesca com Marrocos, assim como para dotar dos meios necessários à pré-reforma ou reconversão dos pescadores fora da pesca marítima no âmbito de planos sociais individuais ou colectivos.

1.3. De salientar que, como fora sugerido pelas organizações representativas dos pescadores, o montante das ajudas incluía um envelope financeiro para medidas socioeconómicas de 32 % no mínimo do montante total.

2. A proposta da Comissão

2.1. Com a presente proposta a Comissão pretende introduzir um conjunto de alterações que atendam ao carácter excepcional desta situação, nomeadamente, procurando abranger o maior número possível de pescadores e tratá-los num pé de igualdade, suprimindo as disposições regulamentares que limitam a concessão dos prémios forfetários individuais aos pescadores cujo navio foi objecto de uma cessação definitiva das actividades.

2.2. Por outro lado, são alargados em doze meses os prazos de elegibilidade das despesas e de apresentação do pedido de pagamento do saldo, e a data de referência para consideração do período de desemprego é fixada em 1 de Janeiro de 2002.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE apoia as alterações agora propostas pela Comissão, que procuram dar resposta aos problemas encontrados na implementação do Regulamento excepcional adoptado em 2001 e abranger o maior número possível de trabalhadores afectados pela inexistência de acordo nas negociações de renovação do acordo com o Reino de Marrocos.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

- a «Comunicação da Comissão “Programa de promoção do transporte marítimo de curta distância”», e
- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às unidades de carregamento intermodais»

(COM(2003) 155 final — 2003/0056 (COD))

(2004/C 32/15)

Em 29 de Abril de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 71.º e 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 7 de Abril 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.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos nesta matéria a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de Outubro de 2003, sendo relator E. Chagas.

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 83 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O desenvolvimento do Mercado Único Europeu, tal como proposto na Comunicação de 1985, implicava uma reestruturação no modo como até então a actividade havia sido conduzida. Uma das consequências da livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços, que teria início em 1 de Janeiro de 1993, era um acréscimo proporcional dos serviços de transportes. Atendendo às muito prováveis pressões que esta mobilidade exercerá no ambiente, a Comissão Europeia levou a cabo um estudo sobre o impacto ambiental dos transportes, cujas conclusões foram apresentadas no mesmo dia da assinatura do Tratado de Maastricht (1). O documento continha uma avaliação genérica do impacto dos transportes sobre o ambiente e propunha também a estratégia que a resposta comunitária deveria adoptar. O objectivo era desencadear um debate público com a participação das instituições europeias e de todos os interessados em questões ligadas aos transportes e ao ambiente (2). Simultaneamente, fornecia uma análise de como integrar a componente ambiental na política de transportes e propunha-se sensibilizar para a

sua importância, atendendo ao objectivo do Tratado de Maastricht de desenvolver um crescimento sustentável para a Europa. Os transportes nunca são neutros em termos ambientais; os seus efeitos dependem do modo de transporte em causa (2).

1.2. À luz desses resultados, os princípios de desenvolvimento sustentável e de crescimento económico passaram a ser vistos como estando no cerne de toda a política europeia, porquanto uma economia social forte só pode ser sustentável se integrar as questões económicas, sociais e ambientais e os benefícios inerentes ao seu desenvolvimento (3) (4). Tendo em vista a consecução dos objectivos supramencionados, a Comissão apresentou o Livro Branco de 1992 sobre a futura política comum de transportes (5). Dele decorrem duas importantes conclusões: a primeira é que os transportes são vistos como um elemento sem o qual a realização do mercado interno não é possível, ainda que se eliminassem as barreiras regulamentares artificiais, o que pressupõe a promoção da concorrência leal no sector dos transportes; a segunda é

(1) Livro Verde relativo ao impacto dos transportes sobre o ambiente: uma estratégia comunitária para um desenvolvimento equilibrado do sector dos transportes. Comunicação da Comissão, COM(92) 46 final de 20.2.1992.

(2) Comunicação da Comissão — Futura evolução da política comum dos transportes — Abordagem global relativa à criação de um quadro comunitário para uma mobilidade sustentável, COM(92) 494 final de 2.12.1992.

(3) N. Walley e B. Whitehead (1994) — «It's not easy being green» (Não é fácil ser verde), Harvard Business Review, Boston, Estados Unidos, Volume 72, n.º 3, pp. 46-52.

(4) R. A. Clark (1994) — «The challenge of going green» (O desafio da ecologização), Harvard Business Review, Boston, Estados Unidos, Volume 72, n.º 4, pp. 37-50.

(5) COM(92) 494 final de 2.12.1992.

que, em vez de uma abordagem baseada nas características individuais dos modos, os transportes deveriam adoptar uma perspectiva de conjunto, que incentivasse a transferência de mercadorias do transporte terrestre para o transporte marítimo. Esta iniciativa vinha ao encontro dos objectivos do Tratado de Maastricht ao promover um desenvolvimento sustentável, tal como consta do artigo 2.º, e dava seguimento ao Livro Verde apresentado em Fevereiro de 1992.

1.3. Enquanto instrumento válido para uma mobilidade sustentável, o transporte marítimo de curta distância passou a estar no cerne da política de transportes, tendo a Comissão Europeia apresentado posteriormente várias comunicações na matéria. As mais importantes foram publicadas em 1995 (1), 1997 (2) e 1999 (3). A comunicação de 1995 apresenta uma perspectiva global do transporte marítimo de curta distância. Para além de enumerar as vantagens, analisa também os desafios que este modo de transporte tem de superar para eliminar os seus actuais inconvenientes. Nela a Comissão aborda três vertentes: melhorar a qualidade e a eficácia do transporte marítimo de curta distância, melhorar a eficiência e as infra-estruturas portuárias e, finalmente, preparar o transporte marítimo de curta distância para uma Europa alargada, que se concretizará em 1 de Maio de 2004. O documento apresentado em 1997 sob a forma de Relatório dos Serviços da Comissão veio ao encontro da Resolução do Conselho, de 11 de Março de 1996, relativa ao transporte marítimo de curta distância, que propunha a elaboração de relatórios bienais sobre os progressos realizados. Nele a Comissão apresentava uma série de medidas já realizadas e outras planeadas. Finalmente, a Comunicação de 1999 analisava o potencial do transporte marítimo de curta distância, tendo em conta um quadro de mobilidade segura e sustentável, a sua imagem e actuais obstáculos ao seu desenvolvimento e ainda enquanto parte num processo de integração em cadeias logísticas de transporte a nível europeu. Recomendava também novas medidas. Mais uma vez foram salientadas as três razões principais para promover o transporte marítimo de curta distância, a saber: (1) promover a sustentabilidade geral dos transportes, reforçar a coesão da Comunidade, (2) facilitar as ligações entre os Estados-Membros e entre as regiões na Europa e revitalizar as regiões periféricas, e (3) aumentar a eficiência dos transportes tendo em vista a satisfação das actuais e futuras necessidades decorrentes do crescimento económico.

(1) Comunicação da Comissão — Desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância na Europa: Perspectivas e Desafios, COM(95) 317 final de 5.7.1995.

(2) Relatório dos Serviços da Comissão na sequência da Resolução do Conselho, de 11 de Março de 1996, relativa ao transporte marítimo de curta distância, SEC(97) 877 de 6.5.1997.

(3) Comunicação da Comissão — Desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância na Europa: Uma alternativa dinâmica numa cadeia de transportes sustentável — Segundo relatório bienal de progresso, COM(1999) 317 final de 29.6.1999.

1.4. No sítio Internet da Comissão há uma página consagrada ao transporte marítimo de curta distância (4) com uma lista de histórias bem sucedidas (5). Em 1992 (6), 1994 (7) e 1996 (8), a Comissão apoiou a realização de três mesas-redondas, em que a indústria e o mundo académico se juntaram para discutir as questões relacionadas com o transporte marítimo de curta distância. Paralelamente e na sequência da conclusão do relatório das APAS (acções de preparação, acompanhamento e controlo) sobre transporte marítimo de curta distância e do relatório sobre o programa EURET (sistema de logística marítima), a Comissão tem vindo a patrocinar numerosos projectos de investigação no âmbito do quarto e quinto programas-quadro em matéria de investigação. Está disponível informação sobre esta investigação numa página Internet preparada pela Comissão (9). O resultado destes projectos é bastante positivo, podendo a sua aplicação trazer vantagens para o transporte marítimo de curta distância. O sexto programa-quadro está em fase de avaliação. Registaram-se grandes progressos graças a uma cooperação eficaz entre os elementos de contacto designados pelos governos, os centros de promoção do transporte marítimo de curta distância e o Fórum da Indústria Marítima (MIF), tudo isso apoiado em investimentos de monta e esforços de venda por parte da indústria marítima. De acordo com o EUROSTAT 2002, a parte de mercado do transporte marítimo de curta distância aumentou, tendo passado de 34 % em 1970 para cerca de 41 % em 2000. Este aumento é menos significativo no período entre 1990 e 2000, em que há uma estabilização. Apesar disso e nesse mesmo período de tempo, as taxas de crescimento anual do transporte rodoviário e do transporte marítimo de curta distância são similares, situando-se em 3,4 % e 3,3 %, respectivamente. O transporte ferroviário sofreu uma quebra na sua quota de mercado nesse mesmo período, ao passo que a navegação interior resistiu com mesmo um pequeno aumento recentemente.

1.5. No intuito de promover o transporte marítimo de curta distância a Comissão alargou o Programa PACT (acções-piloto a favor do transporte combinado) a este modo de transporte, o que representou um avanço na inclusão do transporte marítimo de curta distância nos serviços de trans-

(4) http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index_sss.html, consultada em 1 de Julho de 2003.

(5) http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss_successstories_files/sss_successstories?1.htm, consultada em 1 de Julho de 2003.

(6) *Proceedings from the First European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping* (actas da primeira mesa-redonda de investigação sobre o transporte marítimo de curta distância), 26-27 de Novembro de 1992, Technical University Delft, Londres: Lloyds of London Press, 1993.

(7) *Conference Papers of the Second European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping: Strategies for achieving cohesion in Europe through short sea shipping* (documentos de conferência da segunda mesa-redonda europeia de investigação sobre o transporte marítimo de curta distância: estratégias de realização da coesão na Europa através do transporte marítimo de curta distância) 2-3 de Junho, Atenas/Vouliagmeni. Delft: Delft University Press, 1994.

(8) *Conference papers of the Third European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping* (documentos de conferência da terceira mesa-redonda europeia de investigação sobre o transporte marítimo de curta distância), 20-21 de Junho de 1996, Bergen, Noruega. Delft: Delft University Press, 1996.

(9) http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/pfs_5_en.html, consultada em 1 de Julho de 2003.

porte intermodal. Embora o programa PACT tenha terminado em 31 de Dezembro de 2001, foi, todavia, substituído pelo programa *Marco Polo*. De âmbito mais abrangente, este último visa promover projectos de transferência modal em todos os segmentos do mercado de transporte de mercadorias, na condição de apenas serem elegíveis para apoio ao abrigo deste programa as transferências do modo rodoviário para o modo marítimo de curta distância, a navegação interior e o transporte ferroviário.

1.6. Apesar de todo este apoio, aumentou a procura de transporte rodoviário, tal como disso dão nota as recentes estatísticas do EUROSTAT, e mais aumentará ainda se não forem tomadas medidas para travar esse crescimento.

2. Proposta da Comissão

2.1. Tendo em conta os resultados irregulares da política comum de transportes, o congestionamento decorrente do desequilíbrio entre os modos de transporte, o esperado crescimento neste sector numa União Europeia alargada e a necessidade de integrar os transportes no desenvolvimento sustentável, tal como proposto em 2001 pelo Conselho Europeu de Gotemburgo, em que foi garantido aos cidadãos europeus estabilidade económica, segurança social e um ambiente limpo e sustentável e se estipulava que todas as políticas deveriam ser avaliadas em função das suas consequências económicas, sociais e ambientais ⁽¹⁾, o «Livro Branco — A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» ⁽²⁾ estabelece uma série de objectivos ambiciosos para garantir a competitividade e sustentabilidade dos transportes até 2010.

2.2. Na comunicação ora em apreço, a Comissão Europeia analisou a questão da intermodalidade e salientou a necessidade de explorar capacidades subutilizadas, designadamente o transporte marítimo de curta distância e o comboio para evitar os numerosos estrangulamentos que ainda afectam os transportes e, consequentemente, o ambiente. Atendendo às características de ambos os modos e, em especial, do transporte marítimo de curta distância, é óbvio que este último tem um papel a desempenhar na consecução dos objectivos da política da União Europeia, em geral, e da política comum de transportes, em particular. E esse papel é de tal importância que, mais recentemente, na reunião informal realizada em Junho de 2002, em Gijón, Espanha, os Ministros dos Transportes da União Europeia o reconfirmaram ao dizer que o transporte marítimo de curta distância é uma opção importante para aliviar o crescimento do tráfego rodoviário em situações em que o mercado de transportes se adequa às suas características económicas e operacionais. Pode contribuir para reduzir o congestionamento do tráfego, os acidentes e a poluição sonora e atmosférica. O transporte marítimo de curta distância na

Europa deverá ser intermodal e, consequentemente, basear-se nas complementaridades dos modos de transporte marítimo e terrestre. O seu desenvolvimento implica, por conseguinte, a integração dos diferentes modos de transporte através da interconexão e interoperabilidade das redes de transporte marítimo e terrestre (que incluem os transportes rodoviário, ferroviário e fluvial). A importância do papel do transporte marítimo de curta distância foi também reafirmada na recente reunião informal dos Ministros dos Transportes da UE, realizada em Julho de 2003, em Nápoles, Itália.

2.3. Em resposta ao convite feito pelos Ministros de Transportes da UE à Comissão e aos Estados-Membros no sentido de desenvolverem um plano de acção sobre matérias fundamentais para a promoção do transporte marítimo de curta distância, nomeadamente a sua completa integração em cadeias de transporte intermodal em condições eficazes e rentáveis, que deverá ser avaliado pelo Conselho na segunda metade de 2004, a Comissão apresentou em 7 de Abril de 2003 uma comunicação sobre um programa de promoção do transporte marítimo de curta distância e uma proposta de directiva relativa às unidades de carregamento intermodais ⁽³⁾.

2.4. Programa de promoção do transporte marítimo de curta distância

2.4.1. O programa de acção tem como objectivo analisar de um modo sistematizado o que tem sido feito sem qualquer sistematização; neste contexto, a Comissão Europeia propõe um caminho a seguir. A comunicação em apreço é composta por 14 acções individuais subdivididas em medidas. Para cada medida proposta são indicados os interlocutores responsáveis e o calendário para a sua realização. As 14 acções individuais incluem as seguintes matérias de carácter legislativo, técnico e operacional a desenvolver a partir de 2003:

A. Acções legislativas

1. Aplicação da directiva relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e/ou à partida de portos dos Estados-Membros (FAL-IMO)
2. Aplicação de *Marco Polo*
3. Normalização e harmonização de unidades de carregamento intermodais
4. Auto-estradas do Mar
5. Melhoria do desempenho ambiental do transporte marítimo de curta distância

⁽¹⁾ http://eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?information-ID=16063, consultada em 2 de Julho de 2003.

⁽²⁾ COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

⁽³⁾ COM(2003) 155 final de 7.4.2003.

B. Acções técnicas

1. Guia dos Procedimentos Aduaneiros no Transporte Marítimo de Curta Distância
2. Identificação e eliminação dos obstáculos a um maior êxito do transporte marítimo de curta distância
3. Aproximação das modalidades de aplicação nacionais e informatização dos procedimentos aduaneiros comunitários
4. Investigação e desenvolvimento tecnológico

C. Acções operacionais

1. Balcões administrativos únicos
2. Garantia do papel essencial dos elementos de contacto para o transporte marítimo de curta distância
3. Garantia do bom funcionamento e da orientação dos Centros de Promoção do Transporte Marítimo de Curta Distância
4. Promoção da imagem do transporte marítimo de curta distância como alternativa de transporte válida
5. Recolha de informação estatística

2.5. Proposta de directiva relativa às unidades de carregamento intermodais

2.5.1. A segunda parte da comunicação é a proposta de directiva, já anunciada no Livro Branco de 2001. Ao propor uma solução sustentável para os problemas de transporte que permita reduzir o congestionamento, sobretudo rodoviário, a directiva tem como objectivo procurar que a intermodalidade seja mais atractiva para os utentes dos transportes. Trata a questão dos contentores e das caixas móveis focando os vários modos de transporte e não unicamente o transporte marítimo de curta distância. Existem três razões subjacentes à proposta:

- à excepção da Irlanda, todos os Estados-Membros são signatários da Convenção Internacional sobre a Segurança dos Contentores, de 1972, o que é consequência da Recomendação do Conselho de 1979⁽¹⁾. Por outro lado, só os Países Baixos assinaram as emendas à Convenção,

de 1993, que dizem respeito à informação contida na placa de aprovação e alteram também algumas das cargas e dos procedimentos de ensaio requeridos pela Convenção;

- ganhar 50 % em termos de tempo nos pontos de transbordo, o que significa uma economia de 20 % dos custos directos com as transferências de mercadorias;
- obter uma solução de compromisso entre contentor marítimo e caixa móvel.

2.5.2. Os objectivos da proposta são:**2.5.2.1. Harmonização das características de interoperabilidade das unidades de carregamento intermodais**

- uniformizar a movimentação de unidades de carregamento intermodais (UCI), facilitar o seu armazenamento e tornar a estiva nos equipamentos de transporte mais eficaz; por outras palavras, para garantir a eficácia das operações de transbordo será necessário uniformizar os elementos que permitem a movimentação e a estiva de UCI;
- definir normas harmonizadas, por classe e categoria de UCI.

2.5.2.2. Criação da unidade europeia de carregamento intermodal (UECI)

- a Europa precisa de uma unidade de carregamento intermodal optimizada, a UECI, que combine as vantagens do contentor (resistência e possibilidade de empilhamento) e da caixa móvel, nomeadamente a sua maior capacidade. A criação desta unidade de carregamento pode também ser vista com a finalidade de substituir o contentor de 45', autorizado na Europa até ao final de 2006. Essa UECI poderá ser utilizada pelos quatro modos de transporte (ferroviário, rodoviário, marítimo e fluvial), ser empilhada até três unidades, e o seu transbordo entre modos poderá ser simplificado;
- a utilização da UECI não será obrigatória;
- a UECI estará em conformidade com a Directiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de Julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade⁽²⁾;

⁽¹⁾ Recomendação do Conselho, de 15 de Maio de 1979, relativa à ratificação da Convenção Internacional sobre a Segurança dos Contentores (CSC), JO L 125 de 22.5.1979, p. 18.

⁽²⁾ JO L 235 de 17.9.1996.

2.5.2.3. Segurança das unidades de carregamento intermodais

- garantir a segurança dos transportes;
- qualquer nova UCI deverá integrar dispositivos de alerta em caso de intrusão, tais como selos electrónicos;
- a directiva contém disposições em matéria de manutenção e inspecções periódicas em conformidade com o disposto na Convenção sobre a Segurança dos Contentores (CSC) de 1972 no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) das Nações Unidas (IMO), cujos objectivos são assegurar um nível elevado de protecção das pessoas no transporte e movimentação de contentores e facilitar o transporte internacional de contentores mediante normas de segurança internacionais uniformes, aplicáveis de igual forma a todos os modos de transporte terrestre. A Convenção CSC contém dois anexos: o anexo I inclui normas em matéria de ensaio, inspecção, aprovação e manutenção de contentores; o anexo II abrange os requisitos e testes em matéria de segurança estrutural, incluindo indicações pormenorizadas quanto aos procedimentos de testagem.

2.5.2.4. Processos de avaliação da conformidade das UCI e inspecções periódicas

- satisfazer todas as prescrições pertinentes da Decisão n.º 465/93/CEE do Conselho, de 22 de Julho de 1993, relativa aos módulos referentes às diversas fases dos procedimentos de avaliação da conformidade e às regras de aposição e de utilização da marcação «CE» de conformidade, destinados a ser utilizados nas directivas de harmonização técnica ⁽¹⁾;
- desenvolver processos de avaliação e inspecção em conformidade com as disposições da CSC.

3. Observações na generalidade

3.1. A elaboração de um programa de acção destinado a promover o transporte marítimo de curta distância constitui um passo positivo. Deve ser dada mais transparência/visibilidade a este segmento de mercado, já que, durante muitos anos, viveu camuflado. Raramente as pessoas se interrogam como é que os produtos chegam às prateleiras do supermercado ou da loja e quais as alternativas ao transporte unimodal e, em particular, ao rodoviário. A actual tendência da logística a nível

européu impele a uma acentuada utilização do transporte rodoviário com as suas características peculiares ⁽²⁾, mau grado as vantagens e as potencialidades do transporte marítimo de curta distância, tal como é referido em várias publicações. De facto, as pessoas só se dão conta da indústria marítima quando ocorrem acidentes com navios, especialmente os que provocam poluição. Esses acidentes não dão uma imagem muito boa do sector, em geral, e do transporte marítimo de curta distância, em particular, nem do seu papel fundamental para o comércio internacional e regional. A responsabilidade de modificar esta imagem caberá naturalmente aos pontos de contacto nacionais e aos centros de promoção do transporte marítimo.

3.2. O plano de promoção proposto abrange alguns aspectos importantes que têm, há algum tempo, vindo a causar estrangulamentos no tráfego de carga por via aquática e que terão de ser resolvidos o mais rapidamente possível se se pretender fazer do transporte marítimo de curta distância o modo de transporte de mercadorias por excelência. A existência destes estrangulamentos explica também a estabilização na procura deste modo de transporte entre 1991 e 2000, tal como disso dão nota as estatísticas publicadas pelo EUROSTAT em 2002. Apesar disso, bastantes esforços têm sido desenvolvidos para resolver esses problemas, muito embora muito mais haja a fazer. A Comissão, os elementos de contacto nacionais, os centros de promoção e a indústria (o MIF) estão a trabalhar nesse sentido.

3.3. Observações sobre a proposta de programa de acção promoção do transporte marítimo de curta distância

3.3.1. Aplicação da directiva relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e/ou à partida de portos dos Estados-Membros (FAL-IMO)

3.3.1.1. As formalidades aplicáveis aos navios pela Organização Marítima Internacional não são novidade e há muito deveriam ter sido aplicadas. A Convenção sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional (Convenção FAL), adoptada em 9 de Abril de 1965, entrou em vigor em 5 de Março de 1967. Inclui dois aspectos: os formulários e os certificados FAL. O formulário FAL inclui uma lista de documentos que as

⁽¹⁾ JO L 220 de 30.8.1993.

⁽²⁾ As características inerentes ao transporte rodoviário são a fiabilidade, regularidade e frequência do serviço, bem como o transporte de pequenas remessas, que corresponde a estratégias de gestão com base em prazos, nomeadamente a de «just-in-time».

autoridades públicas podem exigir de um navio, acompanhada da recomendação quanto à informação máxima e ao número de cópias a solicitar⁽¹⁾.

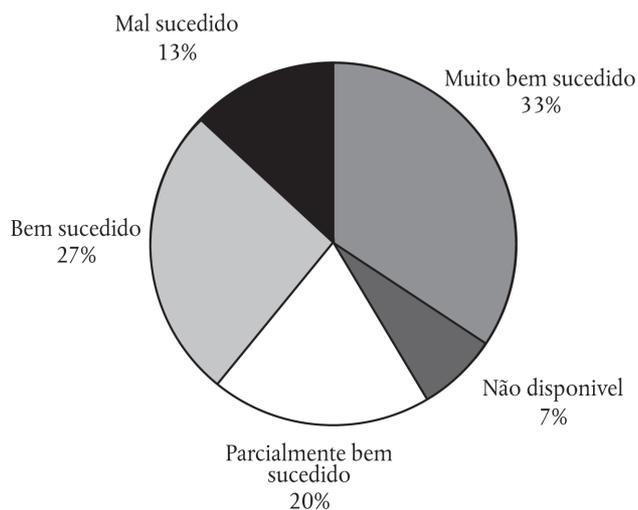
3.3.1.2. A dificuldade na aplicação da directiva deve-se em parte às autoridades portuárias e às aduaneiras. Estas últimas não primam pela coerência na aplicação das disposições comunitárias em vigor, divergindo nos requisitos que impõem aos navios. As companhias de navegação preferem também utilizar os seus formulários em vez dos da OMI, pois neles podem apor o seu logotipo. Neste contexto e tendo em conta o ponto 3.3.1.1, a data de 9 de Setembro de 2003 fixada para a sua aplicação deveria ser vista justamente como prazo definitivo. Deveria ser ponderada a possibilidade de o cumprimento das formalidades aplicáveis aos navios ser feito por via electrónica mesmo quando estejam no mar. Na maior parte das vezes, as perdas de mercadorias decorrem de o fluxo de informação não acompanhar a sua circulação. Quando os navios chegam ao porto já todas as formalidades portuárias deveriam ter sido tratadas, evitando-se, assim, atrasos na cadeia de abastecimento internacional. A harmonização dos procedimentos é o próximo passo para melhorar o desempenho interface/porto e, conseqüentemente, a posição do transporte marítimo de curta distância em relação a outros modos de transporte.

3.3.2. Aplicação de *Marco Polo*

3.3.2.1. O programa *Marco Polo* representa um apoio importante para o desenvolvimento dos serviços de transporte marítimo de curta distância integrados em cadeias de abastecimento de logística multimodal. O reduzido número de projectos PACT que incluem um trajecto marítimo e o seu nível de sucesso é um bom indicador do provável sucesso dos projectos *Marco Polo* (ver Quadro 1). No entanto, há que ter em conta que a taxa de êxito do programa *Marco Polo* dependerá da

vontade dos armadores do sector do transporte marítimo de curta distância em participarem e tirarem partido do programa, sendo, para tal, necessário que esses operadores alterem a sua atitude em relação à investigação. Salvo raras excepções, o transporte marítimo de curta distância não está disposto a participar nestes projectos com receio de desperdiçar conhecimentos e, conseqüentemente, perder mercado em favor dos seus concorrentes. Teme-se também que os subsídios, em especial os destinados ao arranque de serviços, distorçam a concorrência em relação aos serviços existentes. O projecto terá, por conseguinte, de ser implementado de modo a assegurar uma total transparência baseada em critérios objectivos.

Quadro 1: Nível de sucesso de projectos PACT que incluem um trajecto marítimo



3.3.3. Normalização e harmonização de unidades de carregamento intermodais

3.3.3.1. A falta de harmonização dificulta e retarda a movimentação, causando à intermodalidade custos de fricção adicionais. Além disso, complica os investimentos em unidades de carregamento intermodais. As caixas móveis estão confinadas ao transporte terrestre e a pequenas viagens em navios ro-ro, ao passo que os contentores são utilizados sobretudo em modos de transporte por via aquática. A acção proposta visa realizar a normalização e a harmonização de unidades de carregamento intermodais, de forma a que a movimentação destas unidades entre modos se faça o mais eficiente e eficazmente possível, pois o tempo perdido na sua movimentação em portos e/ou terminais portuários deveria limitar-se ao mínimo indispensável. Por isso, um sistema normalizado e harmonizado só tem valor para um sector intermodal e para uma mobilidade sustentável da Europa. Esta questão é objecto de análise mais aprofundada no ponto 3.4.

(1) Esses documentos são os seguintes: declaração geral OMI, declaração da carga OMI, declaração OMI das provisões de bordo, declaração OMI dos bens da tripulação, lista da tripulação OMI, lista de passageiros OMI, mercadorias perigosas. São exigidos dois outros documentos por força da Convenção Postal Universal e do Regulamento Sanitário Internacional. A lista de certificados que devem obrigatoriamente estar a bordo e que dependem do tipo de navio inclui o certificado internacional de arqueação, o certificado internacional de linha de carga, o caderno de estabilidade sem avaria, o plano para limitação de avarias, o documento de lotação mínima de segurança, os certificados do comandante, oficiais ou marítimos da mestrança e marinagem, o certificado internacional de prevenção da poluição por hidrocarbonetos, o livro de registo de hidrocarbonetos, o plano de bordo de emergência em caso de poluição por hidrocarbonetos, o plano de gestão e o livro de registo do lixo, o manual de fixação da carga e o documento de conformidade e certificado de gestão da segurança (Código Internacional de Gestão da Segurança (ISM)).

3.3.4. Auto-estradas do mar

3.3.4.1. Sendo as auto-estradas do mar as vias marítimas que servem adequadamente as rotas do transporte marítimo de curta distância e sendo elas seleccionadas com base num conjunto de critérios que incluem a navegação segura, a distância mais curta e mais rápida entre portos, a integração em redes transeuropeias e a promoção da intermodalidade, o seu objectivo é resolver os problemas de estrangulamento que existem actualmente na Europa, nomeadamente os condicionamentos geográficos e urbanos que perturbam a fluidez da circulação de mercadorias. Além disso, devem satisfazer as exigências dos carregadores no que toca às suas estratégias logísticas e ser utilizadas para promover outros modos de transporte marítimo que não o transporte de linha, ou seja, a carga a granel (sólida ou líquida). Aos armadores pouco ou nada interessa saber por que porto passa a mercadoria. Como trabalham com prazos estritos («*just-in-time*»), têm de ter a certeza de a carga estar disponível a qualquer momento. O conceito de auto-estradas do mar e as que forem escolhidas para o promover não devem ter pontos de estrangulamento, o que significa que algumas das medidas propostas no documento COM(2003) 155 final necessitam de ser aplicadas antes de as auto-estradas do mar serem uma realidade.

3.3.5. Melhoria do desempenho ambiental do transporte marítimo de curta distância

3.3.5.1. O transporte marítimo é já um modo de transporte benigno para o ambiente quando comparado com outros modos⁽¹⁾. Embora compreendendo que, para satisfazer o Protocolo de Quioto, há que reduzir a poluição ambiental, não se pode escamotear que tal constituirá um encargo adicional para o sector. Se se examinar a estrutura dos custos de um navio, verifica-se que alguns recursos estão a ser utilizados para dar cumprimento à regulamentação internacional em matéria de ambiente no que concerne às emissões marinhas, tal como é exigido pelas convenções SOLAS/MARPOL. A própria indústria tem em mãos actividades de investigação e desenvolvimento que contribuem já para reduzir a poluição. É o caso, por exemplo, do sistema EcoSilencer desenvolvido pela empresa canadiana Marine Engineer⁽²⁾. Por isso e muito embora esta seja uma acção que visa promover o transporte marítimo de curta distância, não é considerada capital. O problema não é tanto do transporte marítimo, mas fundamentalmente do transporte rodoviário, que está longe ainda de cumprir a legislação. O transporte aéreo é também uma fonte importante de poluição. Dever-se-ia centrar a atenção em outros modos de transporte e verificar se eles aplicam o mesmo princípio do «poluidor-pagador».

3.3.6. Guia dos procedimentos aduaneiros no transporte marítimo de curta distância

3.3.6.1. As questões aduaneiras são também cruciais para o transporte marítimo de curta distância. Foram tratadas pela Comissão em 2002⁽³⁾, tendo nessa altura sido estabelecidas as regras aduaneiras comunitárias tal como se aplicam ao transporte marítimo de curta distância de modo a facilitar a sua utilização. Nesse documento a Comissão recorre ao conceito proposto em 1998 de «serviço regular de transporte marítimo», que é equivalente a transporte rodoviário e no âmbito do qual os navios que navegam apenas entre portos europeus não necessitam de fazer prova de que o transporte das mercadorias a bordo é feito por um «serviço de transporte marítimo regular autorizado». Em reacção à intervenção da Comissão em matéria de procedimentos aduaneiros, as indústrias marítimas elegeram como ponto prioritário uma maior utilização do procedimento simplificado com base no estatuto de serviço de transporte marítimo regular autorizado. No entanto, isto por si só não basta, pois o problema que lhe está subjacente tem a ver com a rapidez de implementação, porquanto pode dar-se o caso de alguns países atribuírem mais importância à política nacional no domínio do transporte marítimo do que outros. Também aqui, o prazo para a implementação deveria ser definitivo. O transporte marítimo de curta distância não conseguirá operar e obter os resultados que a Comissão Europeia espera se este problema não for ultrapassado.

3.3.7. Identificação e eliminação dos obstáculos a um maior êxito do transporte marítimo de curta distância

3.3.7.1. Este problema tem sido muito examinado e debatido nas diversas comunicações europeias consagradas ao transporte marítimo de curta distância, bem como nos meios de comunicação social e em alguns trabalhos académicos em curso. Um dos mais recentes foi realizado por Paixão e Marlow (2002), no qual são examinados os pontos fortes e fracos do transporte marítimo de curta distância e se procura passar em revista a literatura publicada sobre o assunto e concentrar os elementos recolhidos num único artigo⁽⁴⁾. Assim, os actuais estrangulamentos devem ser tratados aprofundadamente onde quer que existam. No entanto, a eventual identificação e eliminação futura de novos pontos de estrangulamento deveria ser feita com base em corredores comerciais e, neste sentido, o

(1) União Internacional dos Caminhos-de-Ferro (2000) — «*The way to sustainable mobility. Cutting the external costs of transport*» (A via para uma mobilidade sustentável — Redução dos custos externos dos transportes). União Internacional dos Caminhos-de-Ferro.

(2) Fairplay Solutions (2003). «*Scrubbing out the Sox. Ferry trials promise cleaner air.*» («Purificar as emissões de Sox. Os ensaios com ferries prometem um ar mais puro») Fairplay Solutions, Junho, p. 6.

(3) Documento de trabalho dos serviços da Comissão: Guia dos procedimentos aduaneiros no transporte marítimo de curta distância, SEC(2002) 632 de 29 de Maio de 2002.

(4) A. C. Paixão e P. B. Marlow (2002). «*Strengths and weaknesses of short sea shipping*» (Pontos fortes e fracos do transporte marítimo de curta distância), *Marine Policy*, (Política marítima), Pergamon, Londres, Reino Unido, Vol. 26, n.º 3 (Maio), pp. 167-178.

programa *Marco Polo* contribuirá substancialmente para eliminar esses entraves. Esta acção pode ser encarada também como uma subacção da aplicação da abordagem adoptada no programa *Marco Polo*; a aceitar-se esta interpretação, deveriam ser tratadas em conjunto. Além disso e embora tenha sido realizado um estudo sobre as vias com mais potencialidades para o transporte marítimo de curta distância, seria útil que esse estudo fosse actualizado ⁽¹⁾. A Comissão Europeia poderia, por conseguinte, sugerir as rotas com maior potencial para o transporte marítimo de curta distância.

3.3.8. Aproximação das modalidades de aplicação nacionais e informatização dos procedimentos aduaneiros comunitários

3.3.8.1. Trata-se também de uma acção crucial e que está estreitamente associada à acção apresentada no ponto 3.3.6. Deveria ser dada prioridade à implementação de sistemas electrónicos para um envio mais rápido da informação e documentação e aceleração dos procedimentos aduaneiros, tanto para a carga como para o navio. Se o fluxo da informação necessária não se der, a circulação das mercadorias não pode prosseguir, o que gerará custos de fricção para toda a cadeia.

3.3.9. Investigação e desenvolvimento tecnológico

3.3.9.1. Este aspecto será de grande utilidade, pois contribuirá em grande medida para ultrapassar alguns problemas tecnológicos que decorrem da integração do transporte marítimo de curta distância em cadeias de abastecimento de logística multimodal. A investigação deveria, no entanto, examinar também os aspectos estratégicos do transporte marítimo de curta distância. É um ponto que a maior parte dos estudos de investigação evitam tratar, mas é chegado o momento de eles serem também contemplados.

3.3.10. Balcões administrativos únicos

3.3.10.1. Este aspecto deve ser tratado concomitantemente com os pontos 3.3.1, 3.3.6 e 3.3.8. Isoladamente não terá resultados satisfatórios; conviria que fosse posto em prática no mais curto espaço de tempo e aplicado ao mesmo tempo e a nível europeu.

3.3.11. Garantia do papel essencial dos elementos de contacto para o transporte marítimo de curta distância

3.3.11.1. Os elementos de contacto, que representam as administrações marítimas nacionais, deveriam ser mais activos

no que diz respeito à identificação dos actuais congestionamentos e à criação de programas de promoção do transporte marítimo de curta distância. Para tal, é essencial uma estreita colaboração com a indústria e um trabalho conjunto com os centros de promoção deste modo de transporte, a fim de desenvolver uma acção concertada a nível nacional. É, por conseguinte, importante controlar o seu trabalho para ter a certeza de que eles desempenham um papel fundamental no âmbito do transporte marítimo de curta distância.

3.3.12. Garantia do bom funcionamento e da orientação a dar aos centros de promoção do transporte marítimo de curta distância

3.3.12.1. Deverá ser feito juntamente com o ponto 3.3.11. Também neste caso se deverá controlar o trabalho desenvolvido. De nada serve ter uma rede de centros de promoção do transporte marítimo de curta distância se as suas actividades não corresponderem às exigências e aos resultados esperados.

3.3.13. Promoção da imagem do transporte marítimo de curta distância como alternativa de transporte válida

3.3.13.1. Faz parte do trabalho realizado pelos elementos de contacto e pelos centros de promoção do transporte marítimo de curta distância (ver pontos 3.3.12 e 3.3.11). No entanto, de um ponto de vista comercial, a melhor maneira de promover o transporte marítimo de curta distância é fornecendo serviços de transporte eficazes e eficientes. Assim, cabe também a este modo de transporte desenvolver as estratégias logísticas adequadas que levem à sua integração em cadeias de abastecimento de logística multimodal ⁽²⁾. A melhor maneira de promover um serviço é dar ao cliente o que ele pretende para que fique satisfeito. Do mesmo modo que a informação oral pode ter efeitos negativos, também pode ter efeitos positivos.

3.3.14. Recolha de informação estatística

3.3.14.1. Esta questão foi debatida anteriormente em diversas comunicações da Comissão. A falta de informação estatística revela-se um problema para a realização de análises de mercado. Essas análises ajudariam os operadores de transporte marítimo de curta distância a definir zonas para o exercício da sua actividade e novos serviços a desenvolver eventualmente. No entanto, sem este tipo de dados, a prospecção de mercado é mínima, o que impede o desenvolvimento de estudos sobre

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão — Desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância na Europa: Perspectivas e Desafios, COM(95) 317 final de 5.7.1995, pp. 8-12.

⁽²⁾ Ver Casaca, ACFCP (2003) — «*The competitiveness of short sea shipping in multimodal logistics supply-chains*» (A competitividade do transporte marítimo de curta distância em cadeias de abastecimento de logística multimodal). Tese de doutoramento não publicada, Universidade de Cardiff.

a viabilidade de potenciais corredores comerciais. Este trabalho foi proposto na Comunicação de 1992, mas a sua realização acusa ainda um atraso. É um assunto que requer um controlo muito rigoroso.

3.4. Observações sobre a directiva relativa às unidades de carregamento intermodais

3.4.1. Tal como referido no ponto 2.5, a directiva versa quatro temas importantes, designadamente: (1) harmonização das características de interoperabilidade das unidades de carregamento intermodais; (2) criação da unidade europeia de carregamento intermodal (UECI); (3) segurança das unidades de carregamento intermodais; e (4) processos de avaliação da conformidade das UCI e inspecções periódicas.

3.4.2. As vertentes (1), (3) e (4) visam resolver o problema da falta de intermodalidade no transporte marítimo de curta distância e orientar na aplicação de determinadas regras e disposições do direito nacional dos Estados-Membros. Esta acção deve ser encarada como um passo em frente, pois muito há ainda a fazer a nível portuário e da integração do transporte marítimo de curta distância em cadeias de transporte. Os últimos actores serão os motores de promoção das mudanças que esta indústria ainda terá de realizar.

3.4.3. No que respeita à vertente (2), a unidade europeia de carregamento intermodal proposta pretende ser uma solução que responda às características do transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial. Por isso, a UECI foi concebida em conformidade com a Directiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de Julho de 1996, e aplica-se a todos os modos de transporte. Não será de aplicação obrigatória pelo transporte marítimo de curta distância, tal como se poderia inferir da leitura da comunicação completa. Neste contexto, a directiva é clara ao afirmar que a utilização da UECI não será obrigatória.

3.4.4. A UECI proposta deve ser encarada como uma alternativa possível aos actuais contentores de 45', autorizados a circular nas estradas europeias até ao final de 2006, mas que serão banidos a partir de 1 de Janeiro de 2007 e que alguns operadores do sector do transporte marítimo de curta distância disponibilizam. Assim, a UECI proposta visa suprir a lacuna que, mais cedo ou mais tarde, acabará por ocorrer. Permitirá também ao transporte rodoviário tirar o máximo partido das suas capacidades, pois estas caixas transportam mais 30 % de paletes, o que, em última análise, diminuirá o número de camiões na rede rodoviária europeia e, conseqüentemente, reduzirá o grau de impacto ambiental.

3.4.5. Nem todo o tipo de serviço ou de navio poderá aceitar a unidade europeia de carregamento. Para ter rendibilidade com certas actividades comerciais nos moldes de funcio-

namento actuais, o transporte marítimo de curta distância terá de operar com dois tipos de serviços: os serviços *feeder* e os puramente intra-europeus. Enquanto o primeiro implica o transporte marítimo normal de A para B e constitui a continuação da navegação de alto mar, o segundo é muito mais especializado e tem como objectivo dar resposta a exigências específicas dos carregadores. Aquele aplica-se, em particular, à navegação marítima de curta distância de Norte para Sul, em que a frota utilizada consiste, sobretudo, em navios porta-contentores totalmente apetrechados de guias celulares. No entanto, mesmo neste tipo de serviço há também a possibilidade de transportar um número reduzido de UECI na popa do navio ou em frente da superestrutura se a UECI for concebida tendo em conta a largura dos tradicionais contentores de 20'/40'. A concretizar-se esta hipótese, a transferência das mercadorias do transporte rodoviário para o marítimo poderá ser uma realidade.

3.4.6. Neste contexto e tendo em conta que a capacidade de ganho de um navio porta-contentores depende do número de unidades que transporta e não da carga efectiva transportada num contentor, é importante que os operadores de transporte marítimo de curta distância contratem directamente com os seus clientes o fornecimento de um serviço porto-a-porto ou porta-a-porta em vez de negociarem com transitários e outros operadores terceiros. São duas as razões que explicam esta situação: este segmento de mercado debate-se com excesso de capacidade e há sempre meios alternativos para o transporte das mercadorias. Na ausência de novos dados, é extremamente importante a conclusão a que chegou o relatório de 1996 das APAS (acções de preparação, acompanhamento e controlo) sobre transporte marítimo de curta distância e que faz parte do estudo de investigação realizado para a elaboração do 4.º programa-quadro. Os armadores estão dispostos a abandonar o transporte unimodal em favor de um transporte multimodal que inclua um trajecto marítimo desde que os custos de porta-a-porta sejam reduzidos 35 % para compensar o volume de carga que tem de seguir pelas cadeias logísticas. Isto sugere que o transporte das UECI por operadores de transporte marítimo de curta distância implicará um equilíbrio entre a qualidade e o custo dos serviços.

3.4.7. Todavia, se ambas as unidades, ou seja, as UECI juntamente com os tradicionais contentores de 20'/40', mantiverem as suas próprias dimensões, tal como é apresentado na proposta, a sua utilização na navegação de Norte para Sul será praticamente impossível devido ao pesadelo que a disparidade entre as duas unidades pode causar em termos logísticos. Um primeiro inconveniente são as dimensões fixas das guias dos porta-contentores dos navios, o que vale também para a carga transportada no convés, apesar de o mercado já dispor de guias amovíveis que se ajustam às dimensões das unidades de carga. O problema neste caso é que a sua utilização é muito cara, já para não mencionar o espaço que se pode eventualmente perder nos porões dos navios, o que acabará por resultar numa diminuição de receita. Por conseguinte, há que chamar a atenção para a largura e o comprimento destas unidades e para as actuais dimensões das guias fixas dos porta-contentores. Em segundo lugar, adoptar as novas UECI na

navegação marítima de curta distância de Norte para Sul implica que os respectivos operadores tenham de fazer novos investimentos em novos navios previstos para utilizações específicas, o que nas actuais condições de mercado se afigura duvidoso. Além disso, esta nova unidade exigirá novos sistemas de acompanhamento e localização de mercadorias. Neste caso, a questão que se deve colocar é: «Quem pagará este novo sistema de transporte inovador e revolucionário?». O cenário provável é que muitos dos armadores de curta distância continuarão a operar nos moldes em que o têm vindo a fazer desde há muito tempo. Podem preferir celebrar contratos com os operadores mais importantes que se dedicam à navegação de alto mar e lhes asseguram um rendimento certo, ainda que baixo, a exporem-se ao risco de aplicarem um novo sistema que lhes custará centenas de euros e não será utilizado, pois os carregadores continuarão a optar pelo transporte rodoviário. A oposição do sector do transporte rodoviário a esta nova unidade de carregamento contribui também para esta situação.

3.4.8. Por outro lado, a introdução da UECI apresenta para o sector da navegação interior dificuldades dificilmente ultrapassáveis: no atinente à largura, como a própria proposta admite, diminuirá a capacidade de carga de certos batelões pelo facto de apenas se poder colocar a bordo três UECI lado a lado, em vez de quatro, o que trará problemas, do ponto de vista comercial. Também a altura da UECI é um aspecto relevante a ter em conta face à altura regulamentar de muitas pontes na Europa. A UECI (2,67 m) é mais alta que um contentor ISO de 2,59 m, que já passa dificilmente por baixo de algumas pontes. A eficiência almejada relativamente ao número de paletes empilhadas desaparece se, em consequência da altura da UECI, se passar a transportar menos um nível.

Além disso, contrariamente àquilo que sugere a proposta, a adaptação dos navios é muito dispendiosa, especialmente quando diz respeito, por exemplo, às guias celulares dos contentores. Até ao momento, todos os navios novos têm sido construídos com base na largura dos contentores marítimos actuais e a largura das comportas também depende dessas dimensões.

3.4.9. Assim e nas presentes circunstâncias, o mercado provável para as UECI será o transporte marítimo de curta distância em que os operadores utilizam navios ro-ro, as rotas comerciais têm uma forte componente de reboques e semi-reboques e em que existe experiência na utilização da «STORA Box». Isto aplica-se, em particular, à área geográfica do Norte da Europa, incluindo a região do Báltico, em que a maior parte dos navios utilizados já são deste tipo. Outro factor que muito contribui para isto é a concentração industrial nesta região; cerca de 70 % da indústria da União Europeia situa-se no Reino Unido, Alemanha, França, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Irlanda e Países Baixos.

3.4.10. Do exposto se conclui que será o mercado a determinar o número de unidades europeias de carregamento a empregar pelos operadores de transporte marítimo de curta distância, mas, ao mesmo tempo, estes só enveredarão pela sua aquisição quando estiverem seguros de ter uma quota de mercado que cubra o investimento feito. Seja como for, estes operadores acabarão por operar com dois sistemas de controlo: um para os contentores marítimos tradicionais e outro para as novas unidades intermodais, o que representa um custo adicional para um sector que é vítima já de numerosas pressões. Uma eventual consequência importante da introdução desta unidade de carregamento é a possibilidade de os operadores não pensarem unicamente no funcionamento do seu modo de transporte e, pela primeira vez, considerarem a questão da complementaridade entre os modos que contribuem para o desenvolvimento de cadeias de transporte intermodal. Este aspecto reveste-se de especial importância para o transporte marítimo de curta distância, pois durante muitos anos este sector adoptou uma abordagem de gestão centralizada, que reflecte a relutância em delegar os processos de decisão e que é sinónimo de uma cultura de controlo aplicada pela família fundadora (Evangelista e Morvillo, 1998) ⁽¹⁾.

3.4.11. Apesar disto, há que não descurar os aspectos que a seguir se referem sempre que se pensar em adoptar uma nova tecnologia ou uma nova disposição legislativa para o transporte marítimo, em geral, e para o de curta distância, em particular. O sector dos transportes marítimos debate-se já com aumentos dos custos decorrentes da aplicação de normas e disposições em matéria de segurança e de respeito pelo ambiente necessárias ao desenvolvimento de um transporte marítimo seguro. A nova unidade europeia de carregamento intermodal obrigará os operadores de transporte marítimo de curta distância a incorrer em custos adicionais. Numa altura em que as tarifas de transporte de mercadorias são tão baixas e em que os transportes rodoviários têm ainda um longo caminho a percorrer na internalização dos custos externos, os armadores de curta distância estarão dispostos a prosseguir na aplicação do novo sistema?

3.5. Outros aspectos

3.5.1. Embora não contemplado na comunicação ora em apreço, o novo Código ISPS (código internacional para a segurança dos navios e instalações portuárias) não deve ser esquecido. Tendo em vista o combate ao crime organizado e à imigração clandestina, a sua aplicação será mais um requisito que o transporte marítimo de curta distância terá de satisfazer. É tempo de os carregadores assumirem a responsabilidade pelo cumprimento das regras de Haia e de Haia-Visby em matéria de conhecimentos de carga. Os carregadores têm, muitas vezes, relutância em indicar a natureza da carga transportada num contentor. Esta prática, se bem que antiga, deveria ser modificada. A maneira de o fazer exige uma profunda reflexão de modo a não amedrontar os carregadores e a levá-los a preferir o transporte rodoviário ao transporte marítimo de curta

⁽¹⁾ P. Evangelista e A. Morvillo (1998) — «The Role of Training in Developing Entrepreneurship: The Case of Shipping in Italy» (O papel da formação no desenvolvimento do espírito empresarial: o transporte marítimo em Itália). *Maritime Policy and Management* (Política e Gestão Marítimas), n.º 25 (1), pp. 81-96.

distância. O transporte marítimo de curta distância deve ser visto como o camião do mar.

3.5.2. Se houvesse que listar estas acções em função da sua importância para a promoção do sector do transporte marítimo de curta distância, o resultado seria possivelmente o seguinte:

Ordem de importância	Tipo de acção
Primeira	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aplicação da directiva relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e/ou à partida de portos dos Estados-Membros (FAL-IMO) 6. Guia dos Procedimentos Aduaneiros no Transporte Marítimo de Curta Distância 8. Aproximação das modalidades de aplicação nacionais e informatização dos procedimentos aduaneiros comunitários 10. Balcões administrativos únicos
Segunda	<ol style="list-style-type: none"> 14. Recolha de informação estatística
Terceira	<ol style="list-style-type: none"> 2. Aplicação de <i>Marco Polo</i> 3. Unidades de carregamento intermodais 4. Auto-estradas do mar 7. Identificação e eliminação dos obstáculos a um maior êxito do transporte marítimo de curta distância
Quarta	<ol style="list-style-type: none"> 5. Melhoria do desempenho ambiental do transporte marítimo de curta distância 9. Investigação e desenvolvimento tecnológico
Quinta	<ol style="list-style-type: none"> 11. Garantia do papel essencial dos elementos de contacto para o transporte marítimo de curta distância 12. Garantia do bom funcionamento e da orientação a dar aos centros de promoção do transporte marítimo de curta distância 13. Promoção da imagem do transporte marítimo de curta distância como alternativa de transporte válida

3.5.3. Globalmente, o programa de promoção é positivo, mas o aspecto mais importante é que os prazos sejam o mais possível curtos.

3.5.4. Quanto aos interlocutores responsáveis pela aplicação das medidas previstas, quanto mais forem os intervenientes no sistema, mais piorará a situação. Podem mesmo surgir conflitos de interesses entre eles. Seria sensato atribuir a responsabilidade pela aplicação das medidas a um único

interlocutor nacional, o qual responderia perante a Comissão pelos resultados obtidos no âmbito do programa proposto. As estratégias por ele a adoptar a nível nacional dependeriam do contexto nacional, embora concebidas de modo a aplicar as medidas propostas.

4. Conclusões

4.1. À luz do exposto e sem prejuízo das observações feitas, o Comité Económico e Social Europeu apoia a comunicação da Comissão Europeia sobre o programa de acção de promoção do transporte marítimo de curta distância.

4.2. O êxito do transporte marítimo de curta distância depende da implementação estrita dos prazos propostos pela Comissão na sua comunicação. Sem se resolverem alguns congestionamentos, o transporte marítimo de curta distância não evoluirá no sentido da intermodalidade.

4.3. Deverá ser feito um acompanhamento permanente de aplicação; deverão ser aplicadas medidas imediatas sempre que a implementação das acções não esteja a cumprir os prazos propostos.

4.4. Quanto à proposta de directiva em causa, o Comité Económico e Social Europeu apoia os objectivos dela constantes, mas entende que deverão ser tratadas algumas questões. A lista que se segue contém algumas das questões a ter em consideração:

- os operadores de transporte deverão ser esclarecidos quanto ao conceito de unidade europeia de carregamento intermodal. A proposta em apreço visa todos os sectores dos transportes, isto é, o transporte rodoviário, ferroviário e por via aquática, e não um modo de transporte em particular;
- há que definir as dimensões das unidades europeias de carregamento intermodal, pois elas não correspondem às especificações técnicas dos actuais navios porta-contentores que operam em águas europeias:
 - no que respeita apenas à largura, se tiverem de ser transportadas no convés, tal como os contentores de 45';
 - no que respeita à largura e ao comprimento, se tiverem de ser transportadas no porão do navio.
- às dificuldades que surgirão no uso dessas unidades em certos modos de transporte e em certas vias, devido às suas dimensões maiores (túneis, pontes, etc.);

— os elevados custos em causa para adaptar as infraestruturas existentes em terra e no mar para utilização das novas unidades.

Se tal não for feito, o desempenho da navegação intra-europeia de curta distância será gravemente afectado e os operadores de transporte marítimo de curta distância sofrerão ainda mais pressões.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho 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 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, no que respeita ao “Alinhamento dos direitos e simplificação dos procedimentos”»

(COM(2003) 378 final — 2003/0138 (COD))

(2004/C 32/16)

Em 10 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social Europeu decidiu nomear Peter Boldt relator-geral do parecer na matéria.

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 71 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1. O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 foi objecto de várias alterações destinadas a adaptá-lo às evoluções dos regimes de segurança social dos Estados-Membros e à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que influenciam a futura aplicação do presente regulamento. O trabalho de reforma que visa simplificar e modernizar o regulamento está em curso desde 1999. O Comité Económico e Social Europeu manifestou-se sobre as alterações propostas em vários pareceres, designadamente: «Alterações aos regimes de segurança social — Desemprego»⁽¹⁾, «Segurança Social — Aplicação»⁽²⁾, «Segurança Social numa estada temporária noutro Estado-Membro»⁽³⁾, «Extensão da segurança social aos

países terceiros»⁽⁴⁾, «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»⁽⁵⁾ e «Regimes de Segurança Social»⁽⁶⁾.

1.2. Além de alterar o Regulamento (CEE) n.º 1408/71, é também necessário modificar em coerência o Regulamento (CEE) n.º 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71.

1.3. Nos últimos anos, deu-se especial atenção à promoção da livre circulação das pessoas no seio da União. É extremamente importante que os cidadãos da União possam ter acesso sem impedimentos aos cuidados de saúde de que necessitarem durante estadas temporárias num outro Estado que não o seu Estado-Membro de residência.

⁽¹⁾ JO C 295 de 7.10.1996.

⁽²⁾ JO C 89 de 19.3.1997.

⁽³⁾ JO C 73 de 9.3.1998.

⁽⁴⁾ JO C 157 de 25.5.1998.

⁽⁵⁾ JO C 101 de 12.4.1999.

⁽⁶⁾ JO C 367 de 20.12.2000.

1.4. Em harmonia com o teor actual do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, as pessoas que estejam temporariamente num outro Estado-Membro têm direito, nas mesmas condições que os cidadãos do Estado onde se encontram, a cuidados «imediatamente necessários» e cuidados «necessários», em função do seu estatuto (em férias, deslocação profissional, estudos ou procura de emprego, ou se se trata de um motorista profissional internacional).

1.5. O acesso aos cuidados e às compensações é presentemente garantido por um formulário a solicitar pelo segurado ao seu organismo de segurança social, no seu Estado de origem. Os diferentes formulários (E110, E111, E119 e E128) variam em função de o segurado se encontrar em férias, deslocação profissional, estudos ou procura de emprego, ou se se trata de um motorista profissional internacional.

1.6. No contexto da aprovação do plano de acção que visa suprimir os obstáculos à mobilidade geográfica até 2005, o Conselho Europeu de Barcelona, em Março de 2002, decidiu criar um cartão europeu de seguro de doença. Na Cimeira da Primavera, em Bruxelas, o Conselho Europeu solicitou que fossem tomadas as decisões necessárias para garantir a adopção do cartão europeu de seguro de doença no Verão de 2004. O cartão «virá substituir os formulários actualmente utilizados para a prestação de cuidados de saúde noutro Estado-Membro». O objectivo é simplificar «as formalidades, mas não alterará os direitos e obrigações em vigor». A presente proposta de regulamento é uma resposta às decisões de Barcelona e de Bruxelas.

2. Síntese da proposta de regulamento da Comissão

2.1. O objectivo primordial norteador da proposta de regulamento em apreço é possibilitar a adopção de um cartão europeu de seguro de doença. Uma parte importante da alteração é a proposta de unificar o direito dos indivíduos aos cuidados de saúde e de simplificar os procedimentos de acesso a esses cuidados.

2.2. De acordo com a proposta, todas as categorias de indivíduos, independentemente da sua situação, têm direito a receber os «cuidados medicamente necessários» durante uma estada temporária noutro Estado-Membro.

2.3. Para tal, define claramente as relações e a cooperação entre as instituições e as pessoas (art. 84.ºA). A proposta de inclusão de um novo artigo 84.ºA inclui disposições sobre uma obrigação de informação e de colaboração no âmbito da

cooperação entre as pessoas e as instituições. O regulamento em vigor prevê apenas a cooperação entre as instituições nos diferentes Estados-Membros.

2.4. A proposta pretende alterar o Regulamento (CEE) n.º 547/72, de forma a referir unicamente «documentos», em vez de certificados, atestados, declarações, requerimentos e outros documentos, o que permitiria substituir os actuais formulários E pelo futuro cartão europeu de seguro de doença.

2.5. A proposta da Comissão de alteração dos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e (CEE) n.º 547/72 surge no seguimento da comunicação da Comissão de 17 de Fevereiro de 2003 ⁽¹⁾ e visa estabelecer as normas jurídicas de adopção do cartão europeu de seguro de doença em 2004.

3. Observações na generalidade

3.1. A criação de um cartão europeu de seguro de doença é um projecto que pretende contribuir concretamente para reforçar a Europa dos cidadãos. O projecto é, porém, tudo menos simples, técnica e juridicamente. A prática dos Estados-Membros para determinar quem tem direito aos cuidados de saúde é variada, e nem todos estão dispostos a passar para um sistema de cartão único.

3.2. O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com a proposta de adopção de direitos iguais para todas as categorias de pessoas, no tocante aos «cuidados necessários», de acordo com o que solicitara no seu parecer sobre o «Cartão europeu de seguro de doença», de 18 de Junho de 2003 ⁽²⁾.

3.3. As possibilidades reais de os cidadãos circularem no território da União aumentarão com o facto de o direito de acesso aos cuidados medicamente necessários passar a abranger os cuidados que exigem aprovação prévia. A comissão administrativa para a protecção social dos trabalhadores migrantes deve elaborar imediatamente a lista desses cuidados.

3.4. O Comité Económico e Social Europeu, que apoia os esforços em prol de um cartão único, está também consciente das dificuldades colocadas por um calendário demasiado apertado para a execução das reformas, tendo especialmente em mente que apenas parte dos actuais Estados-Membros e alguns dos novos Estados-Membros, que aderem à União em 1 de Maio de 2004, têm as capacidades necessárias para adoptar o cartão europeu de seguro de doença dentro dos prazos propostos.

⁽¹⁾ COM(2003) 73 final.

⁽²⁾ JO C 220 de 16.9.2003.

3.5. O trabalho de simplificação e de reforma dos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e (CEE) n.º 547/72 está em curso e não será facilitado por uma proposta de reforma parcial durante o processo.

4. Observações na especialidade

4.1. O n.º 1 do artigo 1.º referente à alteração do artigo 22.º tem uma numeração particularmente complicada e que deve ser bem clarificada.

4.2. A proposta de um novo artigo 84.ºA melhora a aplicação do regulamento, definindo as obrigações das instituições e das pessoas. Todavia, a formulação do artigo pode conduzir a uma interpretação confusa. Em especial o n.º 1, alínea a), do artigo 84.ºA é demasiado geral no tocante à obrigação de informar sobre todas as alterações à situação pessoal ou familiar. Seria conveniente limitar essa obrigação à informação sobre alterações relevantes. Da mesma forma, a interpretação do termo «proporcionadas», constante do n.º 2 do artigo 84.ºA, é deixada em aberto.

4.3. O objectivo de simplificar os procedimentos não pode ser imediatamente prosseguido após a aprovação da proposta de regulamento. Nem todos os Estados-Membros estão prontos a adoptar o cartão durante o período de transição (relativamente longo), em que os procedimentos antigos e novos serão utilizados em paralelo. Isso pode criar confusão e exigir ainda mais informação para as autoridades competentes e para os cidadãos.

4.4. A necessidade de informação destinada a todas as instâncias no território da União que possam vir a entrar em contacto com o cartão é extremamente grande. Não só os formulários e o cartão europeu serão utilizados paralelamente, como também cada Estado-Membro pode decidir sobre as regras detalhadas para o cartão. O cartão pode assumir a forma de cartão europeu separado ou ser uma combinação de cartão nacional e europeu. A comissão administrativa decide sobre as informações a constar do cartão.

4.5. Uma vez que o objectivo é alinhar os direitos de todos os cidadãos, mesmo durante o período de transição, e simplificar os procedimentos de requerimento de cuidados de saúde, independentemente de o indivíduo se apresentar com o formulário antigo ou com o novo cartão, a comissão administrativa deve elaborar rapidamente as instruções e a legislação necessárias sobre a forma de proceder com os diferentes formulários durante o período de transição.

4.6. Na proposta, o risco de utilização de cartões falsos só é referido na proposta de inclusão de um novo artigo 84.ºA. O risco de abuso voluntário ou involuntário pode ser importante, em especial durante o período de transição, e os Estados-Membros devem tê-lo em consideração.

4.7. De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º, os documentos podem ser transmitidos através de formulários em papel ou de serviços telemáticos sob a forma de mensagens electrónicas normalizadas. Isso está, porém, sujeito ao acordo das autoridades competentes do Estado-Membro expedidor e do Estado-Membro destinatário, em conformidade com os acordos bilaterais em vigor. Dado que um procedimento deste tipo é particularmente burocrático e oneroso, deve ser encontrada sem tardar uma solução, no programa TESS (Telemática para Segurança Social), que não determine acordos bilaterais separados para a transmissão telemática de informação.

5. Conclusões

5.1. O Comité subscreve a proposta de alteração dos dois regulamentos. Tem ainda para si que as alterações aos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e (CEE) n.º 547/72 contribuirão para a grande reforma de fundo desses regulamentos.

5.2. No âmbito do processo de co-decisão, é necessário definir o papel consultivo do Comité em relação a este tipo de propostas, de tal forma que possa emitir parecer sobre as alterações introduzidas nos textos ao longo do processo.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 altera a Decisão n.º 834/2002/CE que adopta o programa específico de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração: Integração e reforço do Espaço Europeu da Investigação (2002-2006)»

(COM(2003) 390 final — 2003/0151 (CNS))

(2004/C 32/17)

Em 25 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 166.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral G. Wolf, e adoptou, por 71 votos a favor, 26 votos contra e 8 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução e situação de partida

A proposta apresentada pela Comissão versa sobre as restrições às quais — no âmbito do 6.º programa-quadro de IDT da UE — deve ser submetido o estudo do potencial médico-biológico das células estaminais humanas obtidas a partir de embriões humanos «supranumerários» (congelados).

1.1. As ciências da vida e a medicina constituem uma vertente importante do 6.º programa-quadro da Comunidade Europeia em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração. O programa específico para tal concebido centra-se em primeiro lugar no domínio temático «ciências da vida, genómica e biotecnologia para a saúde», que inclui as «terapias celulares e genéticas somáticas, em especial a terapia com células estaminais e a imunoterapia». O 6.º programa-quadro decidido pelo Conselho e pelo Parlamento constitui a base jurídica para a proposta apresentada pela Comissão.

1.2. No domínio temático prioritário i) «Genómica avançada e suas aplicações na saúde», na secção «Aplicação dos conhecimentos e das tecnologias nos domínios da genómica e da biotecnologia da saúde», está previsto o financiamento comunitário da investigação das células estaminais somáticas humanas e das células estaminais embrionárias derivadas de embriões humanos «supranumerários». Aí lê-se, por exemplo: «a investigação será centrada no desenvolvimento e ensaio de novas ferramentas preventivas e terapêuticas, como as terapias celulares e genéticas somáticas (em especial terapias com células estaminais — por exemplo, as relacionadas com disfunções neurológicas e neuromusculares — e a imunoterapia)»⁽¹⁾.

1.3. O programa específico adoptado pelo Conselho em 30 de Setembro de 2002 permite o financiamento de actividades de investigação que envolvam a utilização de embriões humanos e de células estaminais embrionárias humanas, excepto em três domínios:

- actividades de investigação destinadas à clonagem humana para efeitos de reprodução (clonagem reprodutiva),
- actividades de investigação destinadas a alterar o património genético dos seres humanos e que possam tornar essas alterações hereditárias (terapia génica da linha germinal)⁽²⁾,
- actividades de investigação destinadas à criação de embriões humanos exclusivamente para fins de investigação ou para fins de obtenção de células estaminais, inclusivamente por meio de transferência de núcleos de células somáticas (geralmente designada clonagem terapêutica).

1.4. Na reunião do Conselho de 30 de Setembro de 2002, o Conselho e a Comissão acordaram, porém, também que «as disposições pormenorizadas de execução relativas a actividades de investigação que implicam a utilização de embriões humanos e de células estaminais embrionárias humanas seriam estabelecidas até 31 de Dezembro de 2003». Até essa altura, a Comissão não avançaria com propostas de financiamento dessas investigações, exceptuando as concernentes a projectos de estudo de células estaminais embrionárias humanas já conservadas em bancos ou isoladas em cultura.

(1) JO L 294 de 29.10.2002, p. 10.

(2) Pode ser financiada investigação relacionada com o tratamento do cancro das gónadas.

1.5. Para conseguir as disposições de execução mencionadas no ponto 1.4 supra, a Comissão decidiu, por conseguinte, apresentar a «Proposta de Decisão que altera a Decisão n.º 834/2002/CE que adopta o programa específico de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração: Integração e Reforço do Espaço Europeu da Investigação (2002-2006)», ora em apreço.

1.6. A proposta da Comissão foi elaborada com base num seminário interinstitucional sobre bioética realizado em 24 de Abril de 2003, o qual proporcionou uma oportunidade de discussão e troca de opiniões entre peritos (nos domínios científico, jurídico e da ética) e representantes do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, dos Estados-Membros e dos países candidatos. As orientações propostas assentam, contudo, também nos princípios estabelecidos pelo Grupo Europeu de Ética, especialmente no seu parecer n.º 15 «Aspectos éticos da investigação sobre células estaminais humanas e respectiva utilização» (1).

1.6.1. Para as suas considerações, o Grupo Europeu de Ética orientou-se pelos seguintes princípios:

- o princípio do respeito da dignidade humana;
- o princípio da autonomia da pessoa em causa (que inclui o consentimento após esclarecimento, o respeito da vida privada e a confidencialidade dos dados pessoais);
- o princípio da justiça e da beneficência (em particular em matéria de melhoria e protecção da saúde);
- o princípio da liberdade de investigação (a ponderar em relação a outros princípios);
- e o princípio da proporcionalidade (os métodos de investigação terão de ser indispensáveis para alcançar as metas visadas e não existem alternativas adequadas disponíveis).

1.7. A proposta da Comissão diz, pois, respeito a uma importante área de investigação que conjuga grandes expectativas de aplicações médicas com questões de ética fundamentais. Incide em especial na obtenção de novas linhas de células estaminais embriónicas humanas a partir de embriões humanos «supranumerários». A fim de dar resposta tanto às expectativas científicas como às preocupações éticas, a Comissão propõe que o financiamento dessa investigação apenas seja autorizado em condições rigorosamente regulamentadas e restritas.

2. Síntese do documento da Comissão

A síntese da proposta da Comissão encontra-se no Anexo I do documento, passando-se de seguida a reproduzi-la textualmente:

«Para beneficiarem de financiamento da Comunidade, os projectos de investigação que envolvam a obtenção de células estaminais a partir de embriões humanos devem obedecer também às seguintes condições:

- a) Antes do início das actividades de investigação, os participantes devem obter aconselhamento ético a nível local ou nacional nos países em que a investigação será realizada;
- b) Os embriões humanos utilizados para a obtenção de células estaminais devem ter sido criados antes de 27 de Junho de 2002 em resultado de fertilização *in vitro* com assistência médica destinada a indução de gravidez e já não virem a ser utilizados para esse fim.
- c) O projecto deve servir objectivos de investigação particularmente importantes para o avanço dos conhecimentos científicos em investigação fundamental ou para a melhoria dos conhecimentos médicos com vista ao desenvolvimento de métodos diagnósticos, preventivos ou terapêuticos a aplicar a seres humanos;
- d) Devem ter sido examinados todos os outros métodos alternativos (incluindo linhas de células estaminais existentes ou de indivíduos adultos) e demonstrada a sua insuficiência para fins da investigação em causa;
- e) Antes do início das actividades de investigação, deve ser obtido o consentimento escrito, explícito, livre e esclarecido do(s) dador(es) de acordo com a legislação nacional;
- f) Não pode ser concedida ou prometida nenhuma compensação monetária ou outros benefícios em espécie para a doação;
- g) Deve ser assegurada a protecção dos dados pessoais do(s) dador(es), incluindo os dados genéticos;
- h) Quando adequado, os participantes em projectos de investigação devem respeitar normas de qualidade e segurança na doação, obtenção e armazenagem de acordo com o estado da técnica, a fim de assegurar, em especial, a rastreabilidade dessas células estaminais.

A avaliação científica e o exame ético de propostas de investigação organizados pela Comissão incluirão a verificação destas condições. As condições definidas nas alíneas c) e d) serão avaliadas no âmbito da avaliação científica.

(1) http://europa.eu.int/comm/european_group_ethics/index_en.htm.

Serão tidos em conta os pareceres do Grupo Europeu de Ética para as Ciências e as Novas Tecnologias e, em particular, os relacionados com a investigação que envolva o uso de células estaminais embrionárias humanas.

Os participantes em projectos de investigação devem envidar os melhores esforços para colocar à disposição da comunidade científica, para investigação e sem fins lucrativos, as novas linhas de células estaminais embrionárias humanas assim derivadas.

A Comissão publicará anualmente uma lista dos projectos de investigação que envolvam o uso de todos os tipos de células estaminais embrionárias humanas financiados no âmbito do sexto programa-quadro.»

3. Observações do Comité (I): Aspectos médico-científicos e programa comunitário de investigação

3.1. A concretização do Espaço Europeu da Investigação tem sido expressamente apoiada pelo Comité em muitos dos seus pareceres, enquanto importante passo para alcançar os objectivos de Lisboa, integrar e desenvolver o potencial da investigação na Europa e evitar a fuga da investigação e dos investigadores europeus de elite. E isso implicará dar à investigação europeia oportunidades de demonstrar a sua excelência em plena concorrência mundial.

3.2. No seu parecer sobre o 6.º programa-quadro, o Comité aprovou expressamente todas as acções aí propostas, entre as quais as vertentes da investigação agora em discussão. Particularmente importante é a investigação das próprias células estaminais e das possibilidades que facultam.

3.3. As células estaminais são células precursoras de outras mais especializadas, isto é, a partir delas podem desenvolver-se tipos específicos de células (multipotência). Conhecidas de longa data (e empregues na terapia da leucemia e de outras formas de cancro) são as células estaminais do sistema hematopoietico.

3.4. Entretanto já se conhecem em muitos tecidos células estaminais tecidulares específicas, que no documento da Comissão aparecem referidas como «células estaminais somáticas», ou frequentemente também como «células estaminais adultas».

3.5. As células estaminais possuem — numa dimensão ainda desconhecida em muitos aspectos de pormenor — a capacidade de criar diferentes tipos de células consoante o tecido que as envolve (plasticidade), tendo-se provado que, nos respectivos tecidos, as células estaminais do sistema hematopoietico se transformaram em células hepáticas, mus-

culares ou até nervosas. É esse seu potencial de desenvolvimento que as leva a ser prioritariamente consideradas para utilização na terapia celular, domínio no qual se verifica intensa investigação à escala mundial.

3.6. O estágio mais primitivo da uma célula estaminal no desenvolvimento do organismo é o do zigoto. As divisões celulares posteriores, ocorridas entre o 4.º e o 7.º dia de gestação, levam à formação do chamado «blastocisto». O blastocisto contém dois grupos de células: a camada celular externa especializada («trofoblasto») e a massa celular interna («embrioblasto»). O embrioblasto é composto por células estaminais pluripotentes (células estaminais embrionárias — «células-tronco»), que são as células precursoras de todas as fases posteriores de gestação do organismo.

3.7. As células estaminais embrionárias de animais — sobretudo do rato — já são estudadas há bastante tempo na biologia do desenvolvimento e na biologia celular. Ao invés das células especializadas (como as «células tecidulares específicas»), as células estaminais têm a capacidade de se reproduzir de forma idêntica ao longo de muitos ciclos de divisão celular e podem ser conservadas em cultura (nas «linhas de células»), o que por regra não se consegue (ou só dificilmente e por pouco tempo) com as células estaminais tecidulares específicas.

3.8. As células estaminais embrionárias só podem ser obtidas a partir de blastocistos, isto é, de embriões primitivos, entre o 4.º e o 7.º dia de gestação.

3.8.1. A criação de blastocistos é um procedimento de rotina da medicina reprodutiva (a fertilização *in vitro*), sendo desde há muito empregue na reprodução dos chamados animais de exploração.

3.8.2. A utilização da fertilização *in vitro* na medicina levou pela primeira vez em 1978 ao nascimento de uma pessoa. Este método foi inicialmente acompanhado de grande controvérsia, mas entretanto já foi introduzido em todos os países desenvolvidos.

3.8.3. A fertilização *in vitro* está regulamentada na maior parte dos países por regras e restrições legais ou deontológicas. Em determinadas situações pode ajudar casais inférteis a assegurar a descendência, pelo que é um método benéfico para as pessoas em causa.

3.8.4. Por este método, são inicialmente criados vários embriões (por exemplo, seis), dos quais por exemplo três são implantados no útero na primeira tentativa, enquanto os

restantes «supranumerários»⁽¹⁾ são armazenados por alguns anos com vista a uma possível utilização posterior, visto ser possível conservar viva grande parte deles durante todo esse período.

3.8.5. Dependendo dos projectos parentais e das possibilidades médicas, também se obtêm inevitavelmente embriões «supranumerários», para os quais não há possibilidade de uma futura implantação/nidação (como pressuposto para o desenvolvimento da vida humana).

3.9. Em 1998 foi possível obter células estaminais embrionárias humanas e conservá-las em cultura, sob a forma de linhas de células. Desde então, tais linhas dessas células têm vindo a ser criadas por inúmeros grupos de investigadores.

3.10. A investigação das células estaminais embrionárias humanas intensificou-se consideravelmente, sobretudo pelas seguintes razões:

3.10.1. A intervenção terapêutica com células estaminais na medicina humana — actualmente apenas prática em hematologia e oncologia (e até agora apenas com células estaminais tecidulares específicas) — presta-se a combater uma série de doenças graves e de forte prevalência. Em caso de êxito (no sentido terapêutico, humano e também macro-económico), os benefícios a esperar seriam extraordinários.

3.10.2. Para tal, haverá ainda que clarificar questões fundamentais na área da biologia das células estaminais.

3.10.3. Muitas destas questões poderão ser facilmente clarificadas no âmbito do estudo das células estaminais embrionárias de animais.

3.10.4. Contudo, para a intervenção terapêutica com vista à cura de doenças humanas, colocam-se questões-chave que só podem ser respondidas mediante a utilização de células estaminais humanas.

3.10.5. Muitas das questões importantes para essa intervenção terapêutica poderão igualmente ser clarificadas no âmbito do estudo de células estaminais tecidulares específicas (isto é, células estaminais adultas).

3.10.6. Não obstante, tanto quanto actualmente se sabe, existem questões decisivas que só as células estaminais embrionárias humanas poderão resolver.

(1) Na Alemanha só há um número limitado de «verdadeiros» embriões supranumerários. Em regra geral, os óvulos «supranumerários» obtidos na sequência de um tratamento hormonal a que foi submetida a mulher/futura mãe, e não previstos para a primeira implantação, são congelados, após injeção do espermatozóide, no chamado «estágio pronuclear», isto é antes de se ter formado um núcleo comum. Segundo a linguagem corrente na Alemanha, não se trata ainda de embriões. Tem, porém, acontecido esporadicamente, por diversas razões, que os embriões previstos para a primeira implantação não são realmente implantados, sendo então congelados.

4. Observações do Comité (II): Aspectos éticos e jurídicos

4.1. Os blastocistos são embriões com 4 a 7 dias de vida, compostos por cerca de 200 células e tendo já atingido um estágio de diferenciação (no trofoblasto e no embrioblasto). Normalmente não sobrevivem à recolha de células estaminais embrionárias. Na obtenção de células estaminais embrionárias humanas são, pois, destruídos em poucos dias antigos embriões humanos.

4.2. Esses embriões não são fetos⁽²⁾, mas sim pequenas esferas compostas por cerca de 200 células. As linhas de células estaminais embrionárias humanas descritas na literatura científica foram criadas a partir de embriões obtidos no quadro de uma fertilização *in vitro*, mas cuja utilização para indução de uma gravidez havia sido definitivamente excluída (tratando-se, assim, dos chamados embriões «supranumerários»).

4.3. Tais embriões são mantidos congelados em instalações especiais existentes em toda a Europa e, ao deixarem de ser objecto de um «projecto parental», são destruídos de acordo com as regras nacionais em vigor.

4.4. Surge, todavia, a questão de saber se deverá ser permitido matar embriões supranumerários — de resto, sem grandes hipóteses de sobrevivência — para criar linhas de células estaminais.

4.5. Os aspectos éticos desta prática prendem-se portanto com a pergunta central sobre se e sob que premissas será defensável submeter potencial vida humana — ainda que predestinada a perder-se, como é o caso dos embriões «supranumerários» obtidos por fertilização *in vitro*⁽³⁾ — a um propósito que lhe é externo⁽⁴⁾.

4.6. Estas questões têm sido intensamente colocadas em todos os países que criam linhas de células e em muitos outros em que isso não acontece, tendo-se chegado a conclusões muito díspares. Nesse contexto, surgiram regimes jurídicos que revelam grande concordância com os princípios fundamentais (consenso de base), mas também grande divergência em pormenores importantes. E isso verifica-se tanto à escala mundial como sobretudo entre os Estados-Membros da União Europeia.

(2) Designado por feto é o embrião na fase de gestação que vai das 12 semanas até ao nascimento.

(3) A proposta da Comissão em apreço diz, portanto, exclusivamente respeito à criação de linhas de células estaminais de embriões «supranumerários» obtidos por fertilização *in vitro*, e, por conseguinte, não através de clonagem («somatic cell nuclear transfer SCNT»), ou — como recentemente em debate — através da divisão induzida do óvulo (partenogénese).

(4) Na doação de órgãos de pessoas adultas vítimas mortais de acidentes, esta pergunta — na condição de consentimento prévio — obtém geralmente resposta positiva por parte da opinião pública.

4.7. As diferentes posições dos Estados-Membros também reflectem em parte as diferentes concepções dos cidadãos e dos vários grupos sociais de cada país, as quais, nos diferentes Estados-Membros, no quadro de processos democráticos e em reflexo das respectivas maiorias, conduziram todavia aos diferentes regimes jurídicos existentes.

4.8. Ora esses regimes assentam nas diferentes opiniões sobre em que momento da gestação de um embrião começa a vida humana individual.

4.8.1. As opiniões dividem-se entre considerar:

- que tal acontece na fusão do óvulo com o espermatozóide (ou respectivos núcleos),
- que tal coincide com a implantação/nidação⁽¹⁾ ⁽²⁾ no útero,
- que tal só sucede na fase da gastrulação⁽³⁾ (formação da «linha primitiva», que se dá entre o 12.º e o 15.º dia da gestação embrionária),
- ou ainda que se trata de um processo evolutivo mais longo, no qual não é possível determinar um momento exacto e que carece por isso de uma demarcação arbitrária, como, por exemplo, a partir das 12 semanas⁽⁴⁾ após a nidação (isto é, na transição de embrião para feto).

5. Observações do Comité (III): Aspectos de política europeia e práticas internacionais

5.1. Perante este leque de opiniões existentes na sociedade civil e esta disparidade de situações jurídicas entre os Estados-Membros, é natural, ou mesmo inevitável, e, por isso, politicamente sensato que a Comissão procure e proponha um meio-termo comedido — e tendencialmente restritivo — para a regulamentação comunitária desta questão espinhosa, mas muito importante pelas oportunidades que lhe estão associadas.

5.2. Assim, a proposta da Comissão não se refere a um regime jurídico comunitário vinculativo para os Estados-

-Membros, mas à configuração de um quadro jurídico possível para a investigação (isto é, à sua delimitação), no qual ela possa (no âmbito do 6.º programa-quadro) apoiar projectos de investigação com células estaminais humanas.

5.3. Para tal, os aspectos éticos e jurídicos da investigação das células estaminais foram intensamente debatidos pela última vez a nível europeu na Primavera de 2003, tendo conduzido à proposta de directiva por ela apresentada.

5.4. O Comité respeita a opção dos cidadãos e dos seus próprios membros de, por razões éticas, rejeitarem qualquer forma de extracção de linhas de células estaminais humanas de embriões supranumerários obtidos por fertilização in vitro, como também, nessa medida, a proposta da Comissão.

5.5. Não obstante, observando a questão no seu conjunto — e pesando princípios éticos e prováveis possibilidades terapêuticas —, o Comité considera a proposta da Comissão (reproduzida no ponto 2. supra) equilibrada e ponderada, se bem que inevitável e lamentavelmente associada a consideráveis restrições às possibilidades e oportunidades da investigação.

5.6. O Comité parte, pois, do princípio que o regime proposto é compatível com a Carta dos Direitos Fundamentais da União (a «Carta Europeia dos Direitos Fundamentais»), fundamentando essa opinião no facto de os casos mencionados no n.º 2 do artigo II — 3.º, alíneas b), c) e d), da referida Carta terem sido expressamente excluídos da proposta da Comissão e da Decisão do Conselho que a precede (vd. ponto 1.4 supra).

5.7. Trata-se de todas as disposições específicas — da a) à h) — constantes na proposta da Comissão. A proposta centra-se no aspecto controverso das deliberações do Conselho sobre a obtenção de novas linhas de células estaminais a partir de embriões humanos, formulando para tal critérios — alíneas a) a h) — e métodos — do 2.º ao 5.º parágrafo —, que suscitam as seguintes observações do Comité:

- a) É de aprovar a obrigação de consulta de um comité de ética⁽⁵⁾, o que é prática internacional corrente. Importante é também o envolvimento assim conseguido da legislação/regulamentação vigente nos diferentes Estados-Membros.
- b) A obtenção de novas linhas de células estaminais restringe-se aos embriões humanos que tenham sido gerados antes do início do 6.º programa-quadro de IDT no contexto de uma terapia de fertilização in vitro e deixado de ser considerados para indução de uma gravidez, isto é, que sejam «supranumerários». Esta regra corresponde ao consenso legislativo dos países em que a obtenção de

(1) Daí que alguns autores (vd., por exemplo, «Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik» (Anuário Ciência e Ética) Vol. 7, 2002, Walter de Gruyter Verlag (ed.), Berlim — Nova Iorque) também designem os embriões existentes antes da nidação (ou, noutros casos, antes da gastrulação) de «pré-embriões».

(2) Daí também não ser proibida a utilização de contraceptivos que impedem a nidação (como os dispositivos intra-uterinos).

(3) Ulrich Steinvorth, «Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik» (Anuário Ciência e Ética), Vol. 7, 2002, p. 165, Walter de Gruyter Verlag (ed.). O principal argumento utilizado é que só depois dessa fase está excluída uma possível formação de gémeos.

(4) Em alguns Estados-Membros, este último momento desempenha um papel fundamental, também nas disposições que regulam o direito à interrupção voluntária da gravidez.

(5) O Comité questiona se esta medida será necessária nos Estados-Membros cujo regime jurídico nacional a não exija.

linhas de células estaminais humanas e/ou a utilização das existentes se encontra regulamentada. A regra da data-limite impede a situação improvável, mas imaginável (e, na aceção das disposições já decididas para o 6.º programa-quadro, seguramente de excluir) de criação propositada de embriões humanos para fins de investigação (a qual só é permitida na Grã-Bretanha e sob condições especiais).

- c) Segundo o consenso legislativo internacional, os projectos a promover devem servir objectivos de investigação de grande mérito.
- d) Regra internacional é também a necessidade de demonstrar antes de mais nada que se esgotaram todas as alternativas viáveis para alcançar o objectivo da investigação em causa (por exemplo, iniciativas experimentais com animais ou experiências com células tecidulares específicas de indivíduos adultos), o que evidentemente só será possível se o respectivo avanço da ciência o permitir e não devia protelar indevidamente decisões previstas.
- e) Também o requisito de «consentimento esclarecido» do(s) dador(es) é corrente a nível internacional, correspondendo à prática da doação de órgãos.
- f) A exclusão de uma compensação monetária⁽¹⁾ corresponde grandemente à prática jurídica internacional, sendo, por conseguinte, aplaudida.
- g) A protecção dos dados pessoais do(s) dador(es) é outra exigência óbvia nestes casos.
- h) O requisito de garantia de qualidade e de rastreabilidade depende do grau de avanço da legislação e do conhecimento dos trabalhos com material biológico de pacientes e voluntários submetidos a experiências, sendo também importante para a criação dos bancos de células estaminais referidos no ponto 5.3.3 infra.

5.8. Os parágrafos que se seguem à alínea h) (que o presente parecer intitulou «2.º a 5.º parágrafos») regulam o processo de controlo dos critérios mencionados e incidem sobre aspectos isolados da «explicação de motivos».

5.8.1. O 2.º parágrafo procede a uma pertinente atribuição da competência de verificação dos critérios mencionados nas alíneas a) a h). O mérito dos objectivos de investigação e a eventual dependência de novas linhas de células estaminais embrionárias humanas para os alcançar são questões que só podem ser avaliadas no âmbito de pareceres científicos. Inversamente, nas alíneas a), b) e da e) à h) trata-se de critérios formais a verificar por instâncias administrativas através de regras uniformes, mas a inobservância de um deles não compromete o financiamento do projecto.

(1) Há aqui também uma analogia com a doação de órgãos.

5.8.2. O 3.º parágrafo remete para os pareceres do Grupo Europeu de Ética para as Ciências e as Novas Tecnologias, medida susceptível de ajudar a melhorar o grau de conhecimentos num domínio da investigação de tão rápida evolução como é o das células estaminais.

5.8.3. O 4.º parágrafo formula o princípio geral, segundo o qual as novas linhas de células estaminais embrionárias humanas devem ser colocadas à disposição da «comunidade científica» (e sem se retirar daí qualquer ganho). No entender do Comité, é muito importante que a Comissão pretenda contribuir para o «estabelecimento de bancos públicos de células estaminais e para sua ligação em rede a nível europeu». Este ponto de vista corresponde às considerações da Fundação Europeia para a Ciência.

5.8.4. A normalização assim alcançada cria uma mais-valia europeia: estabelece um importante pressuposto e uma base mais segura para a investigação futura, serve os interesses da Europa e do mundo e reduz o número de embriões necessários para a obtenção de células estaminais.

5.8.5. As novas linhas de células estaminais embrionárias humanas obtidas graças ao apoio do 6.º programa-quadro, deverão, pois, ser depositadas num destes bancos públicos.

5.8.6. Tal também permite lidar com as restrições à exploração decorrentes da patenteação de linhas de células estaminais existentes.

5.8.7. O 5.º parágrafo é igualmente bem-vindo, visto conter um compromisso da Comissão no sentido de publicar os projectos de investigação (e não as pessoas que neles trabalham!) por ela financiados na área das células estaminais embrionárias humanas.

6. Observações do Comité (IV): Estados-Membros com diferentes regimes jurídicos nacionais

6.1. Reina grande dispersão entre os regimes jurídicos dos Estados-Membros. Nem todos regulamentam expressamente a investigação das células estaminais. Os regimes em vigor são ora mais liberais ora mais restritivos do que a proposta da Comissão. Mas a situação evolui.

6.2. Caso, portanto, projectos de investigação na área das células estaminais esgotem na íntegra a margem de manobra permitida na proposta da Comissão (isto é, não se restrinjam às linhas de células estaminais cujo uso é permitido em todos os Estados-Membros), as instituições científicas dos países com regimes jurídicos mais restritivos ficam impossibilitadas de participar nesses programas de investigação, não podendo, por conseguinte, solicitar qualquer financiamento ao seu abrigo.

6.3. Em contraste, as instituições científicas dos Estados-Membros com um regime jurídico liberal também não poderão receber qualquer apoio financeiro comunitário à investigação se não se restringirem às condições expostas no documento da Comissão.

6.4. Esta situação é, de facto, insatisfatória, por um lado porque todos os Estados-Membros contribuem para o orçamento comunitário e, dessa forma, também para os recursos comunitários empregues no fomento da investigação, e, por outro, porque tais práticas de exclusão também limitam o potencial do Espaço Europeu da Investigação, na medida em inviabilizam a participação dos Estados-Membros (e respectivas instituições científicas) no programa de investigação em rede — e o benefício dos respectivos fundos de incentivo.

6.5. Não obstante, no entender do Comité, tal situação não impede que o Conselho, após consulta do Parlamento, decida por maioria qualificada a alteração da Decisão n.º 834/2002/EG ora proposta pela Comissão.

6.6. Ne notar, porém, que a competência de incentivo da Comunidade não abarca poderes de simplificação ou de harmonização das ordens jurídicas dos Estados-Membros.

6.7. Perante este estado de coisas, Comité recomenda o seguinte:

6.7.1. A Comissão deverá esforçar-se para, na execução do respectivo programa de investigação, estruturar projectos individuais ou componentes do programa de forma a viabilizar tanto quanto possível a participação das instituições de investigação — caso contrário excluídas — em subprogramas ou tarefas específicas cuja execução concreta não infrinja nem o direito europeu nem os regimes jurídicos nacionais aplicáveis.

6.7.2. Os Estados-Membros em causa deverão esforçar-se por, nas futuras revisões dos seus regimes jurídicos, ir o mais possível ao encontro das propostas ora apresentadas, a fim de se alcançar gradualmente uma regulamentação uniforme para todos os Estados-Membros, a bem da investigação e da medicina europeias e do seu entrosamento e cooperação reforçados. Na opinião do Comité, a proposta em questão já oferece para tal um bom compromisso.

7. Resumo

7.1. A proposta em apreço cumpre a missão que o Conselho confiou à Comissão em Setembro de 2002. O seu

conteúdo regula os aspectos das disposições de execução do 6.º programa-quadro de IDT que o Conselho considerara carecerem de regulamentação.

7.2. Esta proposta sobre esta questão espinhosa, mas também muito importante, em virtude das oportunidades que lhe estão associadas, opta por um meio-termo comedido e tendencialmente restritivo entre os diferentes regimes jurídicos dos Estados-Membros, apresentando, pois, um compromisso entre concepções divergentes.

7.3. O regime proposto é pertinente: permite promover a investigação científica de grande mérito, que persegue objectivos médico-biológicos importantes; privilegia projectos que fomentam a coordenação e a cooperação internacionais e formula critérios e procedimentos claros para a observância dos aspectos éticos e jurídicos relevantes neste domínio da investigação.

7.4. O Comité respeita a opção dos cidadãos e dos seus próprios membros de, por razões éticas, rejeitarem qualquer forma de extracção de linhas de células estaminais humanas de embriões supranumerários obtidos por fertilização in vitro, como também, nessa medida, a proposta da Comissão.

7.5. Pesando todos os pontos de vista — e remetendo para as suas reflexões de pormenor acima expostas — o Comité recomenda, contudo, a aprovação da proposta da Comissão.

7.6. Reitera, contudo, o seu apelo à Comissão no sentido de, na execução do programa científico, estar ciente de que a não participação nele por parte de instituições científicas de grande excelência pode ser largamente evitada em certos Estados-Membros com uma reestruturação adequada dos elementos que o constituem.

7.7. Reitera também o seu apelo aos Estados-Membros no sentido de, nas futuras revisões dos regimes jurídicos nacionais aplicáveis, perseguirem o mesmo objectivo e procurarem obter nesta questão reconhecidamente espinhosa um grau de aceitação que permita transformar o consenso básico já existente em relação a questões centrais (vd. ponto 1.3 supra) numa regulamentação geral, aceite por todos os Estados-Membros.

7.8. As novas linhas de células estaminais embrionárias humanas obtidas graças ao apoio do 6.º programa-quadro deverão ser depositadas em bancos públicos e permanecer acessíveis à investigação europeia.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Iniciativa do Reino dos Países Baixos tendo em vista a aprovação do regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 44/2001 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial»⁽¹⁾

(2004/C 32/18)

Em 27 de Novembro de 2002, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a iniciativa supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 7 de Outubro de 2003, sendo relator D. Retureau.

Na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 63 votos a favor, 11 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. A proposta legislativa

1.1. A proposta legislativa em apreço resulta de uma iniciativa do Reino dos Países Baixos⁽¹⁾ tendo em vista alterar uma disposição do Regulamento CE n.º 44/2001 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (a seguir designado o Regulamento), que entrou em vigor em 1 de Março de 2002 e que contém disposições uniformes de aplicação da Convenção de Bruxelas I sobre o mesmo objecto, a qual, no entanto, continuará a aplicar-se ao Reino da Dinamarca. A Convenção de Lugano (1988) continuará em vigor para alguns países terceiros.

1.1.1. A proposta de alteração pretende estabelecer uma derrogação ao Regulamento no que respeita a competência judiciária em matéria de contrato de trabalho transfronteiro.

1.1.2. Aponta como base jurídica a alínea c) do artigo 61.º e o n.º 1 do artigo 67.º do TCE. Tanto estes como o artigo 65.º, para que remete o artigo 61.º, referem-se à competência do Conselho e ao direito de iniciativa dos seus membros (concorrente do da Comissão, mas limitado no tempo a um período de cinco anos a contar da data da entrada em vigor do TCE com as modificações que lhe foram introduzidas em Amsterdão) no domínio da competência, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria civil e comercial. Com a entrada em vigor do Tratado de Nice, a Comissão passa a dispor de um direito de iniciativa exclusivo, mantendo os membros do Conselho unicamente a faculdade individual de sugerirem propostas.

1.2. O artigo 20.º do Regulamento reflecte as regras de competência jurisdicional estabelecidas para as acções em matéria de contrato de trabalho intentadas pela entidade patronal contra os seus trabalhadores domiciliados num outro Estado-Membro; em princípio, o exame do pedido é da competência do tribunal do domicílio do trabalhador.

1.2.1. Trata-se de uma regra geral de atribuição de competência para todas as acções intentadas ao abrigo do Regulamento, que prevê, no entanto, algumas excepções limitativas.

1.3. A proposta de alteração visa modificar esta regra de competência aplicável à rescisão judicial do contrato de trabalho por iniciativa do empregador, em que este requeira ao tribunal que se pronuncie pelo despedimento e determine as suas consequências, nomeadamente pecuniárias. A resolução judicial parece ser um procedimento admitido em alguns Estados-Membros, podendo ser mesmo obrigatória a anulação judicial, como é no caso dos Países Baixos para alguns assalariados protegidos, segundo os autores da proposta.

1.3.1. A alteração proposta visa dar à entidade patronal a opção de interpor a acção no tribunal do lugar onde o trabalhador desempenha habitualmente as suas funções e já não, por princípio, no tribunal do domicílio do trabalhador. Esta faculdade unilateral de opção seria, segundo a proposta, favorável às duas partes.

2. Observações na generalidade

2.1. A proposta confere essencialmente à entidade patronal uma vantagem nova ao permitir-lhe optar pelo tribunal do local de execução do contrato em vez do domicílio do réu e, conseqüentemente, privando este de exercer o direito de escolher a jurisdição competente (local do domicílio do réu ou local de trabalho ou sede do empregador).

2.2. Trata-se de uma derrogação aos princípios de competência, que parecem finalmente estabilizados no Regulamento, cujo objectivo é proteger as partes mais fracas em alguns contratos marcados por uma desigualdade económica ou de competência técnica e profissional entre as partes

(1) JO C 311 de 14.12.2002, p. 16.

(empregadores/trabalhadores, comerciantes/consumidores, seguradoras/segurados). Aliás, já em 1 de Março de 2000 ⁽¹⁾, o Comité tinha emitido parecer favorável sobre este Regulamento.

2.3. Se é um facto que a segurança social está explicitamente excluída do âmbito de aplicação *ratione materiae* da Convenção de Bruxelas e do supra-citado Regulamento, o direito do trabalho está, pelo contrário, abrangido, apesar da dificuldade que existe em o considerar como um ramo do direito privado.

2.3.1. Este foi, antes de mais, o resultado de uma jurisprudência do Tribunal de Justiça, competente para interpretar a Convenção, segundo o qual o contrato de trabalho estava implicitamente abrangido, já que a primeira versão da Convenção não se lhe referia; a Convenção foi objecto de duas revisões, de que resultou a inclusão integral do contrato de trabalho.

2.3.2. Todas as excepções ao direito comum dos contratos e à competência judiciária relativas ao contrato de trabalho decorrem logicamente do facto de o direito do trabalho constituir um domínio específico.

2.3.3. Com efeito, o direito do trabalho está fortemente impregnado de diversas disposições da ordem pública. Na maior parte dos Estados-Membros, os objectivos de protecção dos assalariados e dos seus representantes traduzem-se, geralmente, na intervenção das autoridades públicas nas condições de formação, execução e rescisão do contrato (inspecção do trabalho, regulamentação de algumas disposições do contrato, cláusulas obrigatórias ou proibidas, reforço da protecção de algumas categorias de trabalhadores, regulamentação das condições laborais e dos contratos segundo as profissões por via legislativa ou de convenções colectivas sectoriais, nacionais ou regionais) e através de muitas outras interrogações ao princípio da liberdade contratual.

2.3.4. Além disso, os esforços levados a cabo para criar um direito europeu dos contratos excluem o contrato de trabalho, considerado demasiado entrosado nas tradições sociais e jurídicas de cada país e demasiado sujeito a critérios de ordem pública e a outros elementos de direito ou de facto. A situação complicar-se-á e diversificar-se-á ainda mais com o futuro alargamento da União.

2.3.5. O abundante direito comunitário do trabalho, que influencia o conteúdo do contrato de trabalho, continua também a desenvolver-se com vista a uma harmonização propícia à mobilidade da mão-de-obra no mercado único, à realização do princípio da igualdade e à consecução de um alto nível de protecção dos trabalhadores.

2.4. A possibilidade de o tribunal pronunciar o despedimento a pedido da entidade patronal representa, evidentemente, um caso particular na maior parte dos países europeus, quer por não estar previsto no direito nacional, quer por constituir um procedimento excepcional na prática, sendo legítima a dúvida quanto à oportunidade de modificar uma regra processual fundamental do Regulamento para atender a pedidos aparentemente pouco frequentes.

2.4.1. Com efeito, ainda que, em princípio, a rescisão judicial dos contratos privados ou comerciais possa ocorrer se uma das partes considerar que a outra não cumpre os seus compromissos contratuais e se o diferendo não tiver sido dirimido por transacção ou arbitragem, esta situação está longe de ser frequente no âmbito dos contratos de trabalho. Estes caducam no prazo fixado, para os contratos de trabalho a termo, ou, em geral, pela vontade de uma das partes, sob reserva da observância das cláusulas e disposições aplicáveis ou, então, em caso de falta grave de uma das partes, por iniciativa da outra, eventualmente sob o controlo do juiz se houver diferendo sobre a qualificação do motivo e sobre as consequências pecuniárias da ruptura do contrato.

2.4.2. A resolução judicial constitui excepção quando não se verifica nenhuma das condições habituais de ruptura ou fim do contrato, nomeadamente na ausência de um procedimento directo de despedimento intentado por iniciativa do empregador por culpa ou motivo económico. O despedimento de alguns assalariados protegidos está sujeito a regras específicas durante o período de protecção, que variam em função dos países. A obrigação de intentar uma acção judicial para que o tribunal declare o despedimento dos assalariados protegidos (representantes dos trabalhadores) só existe aparentemente num número restrito de países; a proposta apenas evoca o caso dos Países Baixos.

2.5. As regras sobre a competência territorial do Regulamento obrigam o requerente a interpor a acção no tribunal competente do domicílio do réu, pois, em princípio, está excluída qualquer cláusula atributiva de jurisdição no que se refere aos contratos de trabalho. Essa cláusula só é eventualmente admissível posteriormente à emergência do litígio e do procedimento que conduz à ruptura do contrato se for objecto de acordo entre as partes. Pode, no entanto, ser admitida no contrato, sob certas condições, principalmente se o domicílio do trabalhador for num país terceiro.

2.5.1. Tendo a entidade patronal decidido apresentar o pedido de rescisão de contrato por via judicial, nada a impede de negociar com o trabalhador a fim de decidir, em comum acordo e nas condições previstas pelo Regulamento, quanto à competência jurisdicional e nada impede esse acordo, se ele se afigurar mutuamente favorável às partes em determinadas circunstâncias, designadamente no atinente a contratos de trabalho fronteiriço.

(1) JO C 117 de 26.6.2000.

2.6. Porém, a proposta submetida ao Conselho permitiria ao empregador escolher o seu tribunal, o que poderia ter consequências eventualmente graves para a parte assalariada alvo de processo judicial de despedimento, a qual deverá poder exercer a sua defesa nas melhores condições face ao requerente. A proposta introduziria uma derrogação importante aos princípios processuais gerais do Regulamento e arriscar-se-ia a comprometer os direitos da defesa quando a parte assalariada recusasse ao tribunal do local de trabalho ou da conclusão do contrato a cláusula atributiva de competência, uma vez iniciado o litígio, e preferisse a do tribunal do seu domicílio quando situado num Estado-Membro onde se apliquem as disposições do Regulamento.

2.7. Só no caso de o réu não ter domicílio num país sujeito ao Regulamento e na ausência de cláusula atributiva é que pode ser exercida a competência do órgão jurisdicional nacional do empregador, ao qual o processo foi submetido nos termos da lei e que aplicará as normas do respectivo direito interno.

2.8. Nestas condições, o Comité não considera haver razão imperativa para generalizar uma excepção em benefício exclusivo de uma das partes, quando o Regulamento, ainda que estabelecendo um princípio geral, permite uma excepção por acordo das partes, uma vez iniciado o diferendo, e tem, deste modo, devidamente em conta situações em que o exercício da competência do tribunal do local de trabalho pode ser reciprocamente favorável aos interesses das partes em causa.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

2.9. No contexto da mobilidade da mão-de-obra no âmbito do mercado único, o Comité considera que a proposta, a ser aceite pelo legislador:

- a) obrigaria os outros Estados-Membros a reconhecer e a aplicar uma decisão resultante de um procedimento relativamente pouco frequente em direito do trabalho, mesmo nos países em que ele é admitido;
- b) poderia comprometer os direitos da defesa e os princípios gerais tutelares da parte mais fraca em alguns contratos;
- c) poderia entrar em conflito com a ordem pública social em alguns países se se tratasse, por exemplo, de assalariados protegidos ou de factos não reconhecidos como motivos de despedimento na ordem jurídica nacional, e a decisão poderia não ser, por conseguinte, reconhecida nem executada nesses países em aplicação da cláusula da Convenção que permite ao Estado destinatário opor à execução da sentença estrangeira a excepção da sua ordem pública interna;
- d) constituiria um sinal de precaução em relação aos tribunais competentes dos outros Estados-Membros quanto à sua capacidade de conhecer e aplicar a lei do contrato, uma das razões invocadas em apoio da proposta.

3. Conclusões

Por motivos de segurança jurídica, respeito por um princípio processual geral e comunitarização do terceiro pilar em matéria civil e comercial, o Comité entende que a proposta do Reino dos Países Baixos não deverá ser acolhida.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

Foram rejeitadas, recolhendo, contudo, pelo menos um quarto dos votos expressos, as seguintes propostas de alteração:

Ponto 3

Substituir a actual redacção pela seguinte:

«A iniciativa do Reino dos Países Baixos é inadmissível devido ao desaparecimento da sua base jurídica no Tratado CE. O Comité recomenda à Comissão que examine a questão, tendo em conta as observações do Comité.».

Justificação

Com o aditamento no Tratado de Nice de um n.º 5 ao artigo 67.º do Tratado CE, é suprimido o direito de iniciativa concedido aos Estados-Membros durante um período transitório de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Maastricht. A iniciativa do Reino dos Países Baixos perde, pois, a sua base jurídica, não sendo, portanto, admissível.

As observações tecidas pelo Comité deveriam ser transmitidas à Comissão para que esta possa examinar a questão com toda a objectividade.

Resultado da votação

Votos a favor: 21, votos contra: 54, abstenções: 2.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas das trocas de bens entre Estados-Membros»

(COM(2003) 364 final — 2003/0126 (COD))

(2004/C 32/19)

Em 3 de Julho de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no 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 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu decidiu nomear S. Florio como relatora-geral e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O regulamento em vigor relativo às estatísticas das trocas de bens entre Estados-Membros (sistema INTRASTAT), é o fruto de um acordo que altera o sistema de recolha de dados informativos na matéria, tanto entre Estados-Membros da União, como com países terceiros. Esse acordo, celebrado em 1991 ⁽¹⁾, entrou em aplicação em 1993, data da conclusão do mercado interno e da supressão das fronteiras físicas internas.

1.2. Eliminado o sistema de recolha de dados estatísticos decorrente das declarações alfandegárias, tornava-se indispensável a criação de um novo instrumento capaz de reforçar as informações relativas à troca de bens, de modo a constituir um instrumento fundamental para o apoio do mercado interno.

1.3. Na realidade, as estatísticas nesse sector são indispensáveis, tanto para a balança de pagamentos, como para a contabilidade nacional como, naturalmente, para o bom funcionamento e o acompanhamento do próprio mercado interno.

1.4. Tornava-se indispensável criar um sistema ágil, simplificado e harmonizado, não deixando de respeitar os diversos sistemas nacionais de recolha e de contabilidade.

1.5. Ao mesmo tempo, o novo regulamento deverá prever uma simplificação a dois níveis: por um lado, em relação com a nomenclatura dos produtos e, por outro, em relação à redução de variáveis estatísticas.

2. Características da nova proposta

2.1. O novo regulamento proposto entrará em vigor a partir de 2005 e, sucintamente:

- prevê regras mais claras e mais simples;
- delimita o campo de aplicação, deixando mais espaço aos Estados-Membros, de modo a poderem dar resposta inclusive às necessidades nacionais;
- tem em consideração a organização administrativa de cada país, nesta matéria;
- é o resultado de três estudos diversos (uma sondagem de opinião junto dos responsáveis pelo fornecimento da informação em seis Estados-Membros, um estudo efectuado em colaboração com uma amostra de utilizadores de estatísticas comunitárias e um estudo sobre a problemática da nomenclatura de produtos na Suécia);
- simplifica e mantém o mecanismo dos patamares, de modo a não sobrecarregar os fornecedores de dados (em particular PME);
- prevê novas disposições para os prazos de transmissão de dados, sobretudo para responder de forma mais adequada às necessidades expressas pelo Banco Central Europeu (política macro-económica e conjuntural);
- mantém uma interdependência entre os dados estatísticos e as formalidades fiscais no sector das trocas;
- introduz disposições relativas à qualidade dos dados estatísticos;
- reforça o princípio do carácter confidencial dos dados disponíveis, segundo o sistema já em vigor no quadro Extrastat;
- cria um comité de regulamentação, enquanto o comité existente é um comité de gestão;

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) n.º 3330/91.

3. Observações e recomendações

3.1. O CESE, como já afirmara em pareceres anteriores, avalia positivamente a evolução em matéria de estatísticas e recolha de dados efectuada pela Comissão e pelos Estados-Membros, tendente a reforçar e monitorizar a evolução da União Económica e Monetária.

3.2. É indispensável nesta fase a criação de um instrumento facilmente compreensível e utilizável pelas empresas, em particular as pequenas e médias, enquanto fornecedoras de tais dados, e o estabelecimento de uma relação diferente com os institutos nacionais de estatística, incumbidos da recolha de dados.

3.3. Dada a importância de tal instrumento tornar-se-á necessária, em particular para apoiar as pequenas e médias empresas, uma vasta campanha de informação sobre o novo regulamento, o fornecimento de dados e a respectiva utilização.

3.4. Para tal, poderia ser necessário um programa específico de formação-informação, que habilitasse as empresas a pode-

rem aderir ao regulamento sem serem confrontadas com obstáculos que viessem a prejudicar a sua actividade.

3.5. A Comissão deveria poder prever instrumentos flexíveis para a divulgação de tais informações, utilizando canais diversos (associações empresariais, câmaras de comércio, etc.) e instrumentos variados (Internet, CD, etc.).

3.6. Além disso, uma boa informação evitará que os indivíduos obrigados a fornecer informações caiam sob a alçada de sanções estabelecidas pelos Estados-Membros.

3.7. As informações relativas aos patamares para a troca de mercadorias (que incluem isenções, facilidades, etc.) são actualmente comunicadas à Comissão, que todavia não dispõe de qualquer poder que lhe permita verificar ulteriormente os dados fornecidos.

3.8. Uma melhor relação entre o sistema europeu de recolha de dados e os institutos nacionais de estatística poderia no futuro garantir uma maior fiabilidade e uma maior harmonização dos critérios de recolha dos dados.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 77/799/CEE do Conselho relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos directos e indirectos»

(COM(2003) 446 final/2 — 2003/0170 (COD))

(2004/C 32/20)

Em 5 de Setembro de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no 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 403.ª reunião plenária, de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 30 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral A. Pezzini e adoptou, por 45 votos a favor e 3 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Em 1977, foram estabelecidas as regras que regem a assistência mútua e o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, de modo que estes possam aplicar eficazmente a sua legislação fiscal nacional.

1.2. Extensão das fraudes

1.2.1. A necessidade de tais regras decorria do crescente risco de prática de fraudes e de evasão fiscal, através das fronteiras dos Estados-Membros, com consideráveis perdas de receitas para os Estados-Membros.

1.2.2. Consequentemente, esta situação lesava o princípio de justiça fiscal, bem como a livre circulação de capitais e a livre concorrência, prejudicando além do mais o funcionamento do mercado interno.

1.2.3. A rede de acordos bilaterais estabelecidos entre Estados-Membros revelou-se inadequada para prevenir todos os fenómenos de fraude e de evasão fiscais, que tendiam a assumir um carácter multinacional, típicos de uma acentuada internacionalização dos intercâmbios e de uma crescente mobilidade extra-nacional de pessoas e de capitais.

1.3. Estrutura da directiva

1.3.1. A Directiva em vigor prevê três tipos de intercâmbio de informações — mediante pedido, automático e espontâneo. Impõe igualmente às autoridades competentes dos Estados-Membros salvaguardas e limites em matéria de intercâmbio dessas informações, inclusive na óptica do respeito e da protecção do contribuinte, bem como da confidencialidade dos dados fornecidos.

1.3.2. As administrações dos Estados-Membros devem ainda analisar, permanentemente, os procedimentos de intercâmbio de informações.

1.4. Âmbito de aplicação da directiva

1.4.1. Inicialmente, a directiva era unicamente aplicável aos impostos directos. Só posteriormente será alterada a fim de abranger o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e os impostos sobre consumos específicos, inclusive porque doutra forma esses sectores continuariam não abrangidos

1.4.2. A peculiaridade e a especificidade de cada área levou todavia a Comissão a regulamentar de forma separada o intercâmbio de informações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado⁽¹⁾. Está prevista, num futuro próximo, a elaboração de uma proposta destinada exclusivamente aos impostos sobre consumos específicos.

1.5. Necessidade de actualizações

1.5.1. O contexto social, económico e político alterou-se radicalmente relativamente às condições que haviam suscitado a elaboração e a posterior adopção da directiva. A dimensão do mercado interno e a quantidade de intercâmbios entre Estados-Membros são diferentes. Não há dúvida que o próprio conceito de mercado interno, entendido como extensão das fronteiras nacionais, passou a ser totalmente assimilado, também no plano funcional, por um número cada vez maior de indivíduos. Se este é um aspecto tido em conta com agrado e satisfação, ao mesmo tempo o aumento exponencial das operações intracomunitárias e o cada vez maior conhecimento dos diversos sistemas fiscais nacionais incluiu de forma quase natural uma extensão do fenómeno das fraudes e da evasão fiscal operatirando partido de eventuais lacunas da legislação europeia e, em geral, dos sistemas de controlo em vigor. Neste contexto, parece evidente a necessidade de modernizar, reforçar, simplificar e tornar mais eficiente os instrumentos da cooperação administrativa e do intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

⁽¹⁾ COM(2001) 294 final.

2. Propostas da Comissão

2.1. As alterações propostas relativamente aos artigos existentes da directiva de base são enunciados no artigo 1.º

2.2. A primeira alteração proposta que dividiria o ponto 3 do artigo 2.º da actual directiva, especifica as modalidades do intercâmbio de informações mediante pedido. Em particular, dispõe-se que, para dar resposta aos pedidos recebidos de um outro Estado-Membro, a autoridade competente do Estado-Membro requerido deverá proceder como se agisse por conta própria.

2.2.1. É de concordar inteiramente com esta alteração, visto que tende a eliminar os efeitos dilatatórios para as investigações de algumas legislações nacionais, que obrigam a autoridade competente a comunicar, — mediante notificação — ao contribuinte interessado, a recepção pela autoridade competente de um outro Estado-Membro, de um pedido de assistência relativo a informações a seu cargo. Esta exigência não se coloca quando os Estados-Membros efectuem as investigações por sua própria conta. A duração das investigações era pois negativamente condicionada, apenas em referência à origem, não nacional, da autoridade que a tinha solicitado. Elimina-se assim esta discriminação que é prejudicial, tanto para o Estado-Membro requerente, como para o funcionamento do mercado interno. Por outro lado o teor da alteração proposta alinha-se inteiramente com a alteração prevista na proposta relativa ao IVA (1).

2.3. A segunda alteração refere-se ao ponto 1, segundo travessão do segundo parágrafo, do artigo 7.º, a segunda parte da frase, e diz respeito às modalidades de utilização, pela autoridade competente de um Estado-Membro das informações recebidas de um outro Estado. Estas informações são protegidas por um vínculo de confidencialidade, tal como o das informações recolhidas em aplicação da legislação nacional.

2.3.1. O actual texto da directiva pode ser interpretado de diferentes formas. Efectivamente, embora seja unanimemente reconhecido de que é possível divulgar as informações recebidas de um outro Estado-Membro apenas se este não se opuser, alguns Estados-Membros consideram que as informações transmitidas só poderão ser utilizadas para efeitos de processos judiciais se a autoridade competente que as transmitiu o autorizar expressamente. Outros, pelo contrário, consideram que o não levantamento de objecções constitui uma autorização tácita.

2.3.2. Concorda-se com a necessidade e com a forma proposta de alteração da directiva, que tem por objectivo suprimir eventuais ambiguidades da interpretação, clarificando e tornando o processo mais célere. As informações recebidas poderão ser utilizadas no decurso de audiências públicas, ou em julgamento, se a autoridade competente do Estado-Membro

que presta as informações não apresentar objecções no momento em que primeiro prestou essas informações. Deixará de ser necessário suspender um processo judicial na pendência de qualquer esclarecimento nos Estados-Membros que considerem que é indispensável uma autorização explícita.

2.4. A alteração seguinte proposta consiste numa nova redacção de dois números — o primeiro e o terceiro — do artigo 8.º da presente directiva, que regula os limites ao intercâmbio de informações.

2.4.1. A actual formulação do número 1 gerou ambiguidades de interpretação ligadas à eventual recusa de um Estado-Membro em prestar as informações pedidas, alegando que as informações em causa não são exigíveis segundo a sua legislação fiscal nacional.

2.4.2. A alteração clarifica de forma explícita que a recusa de informações só pode ser contrária à autoridade requerente por parte da autoridade competente de um outro Estado-Membro quando as investigações ou séries de dados não forem autorizadas pela legislação ou pela prática administrativa nacional.

2.4.3. A proposta melhora sem dúvida o actual texto, provavelmente o melhor que é realisticamente possível fazer. Todavia, sublinha-se que as diferenças existentes entre os procedimentos de investigação, reflexo directo da harmonização vaga das legislações fiscais nacionais, comprometem um eficaz sistema de intercâmbio de informações, prejudicando um efectivo controlo das operações suspeitas e, por fim, o funcionamento do mercado interno.

2.4.4. Recomendações semelhantes são válidas para a alteração proposta pelo número três do artigo 8.º, destinada a esclarecer ambiguidades de interpretação relativas à aplicação do princípio de reciprocidade no intercâmbio de informações.

2.4.5. A proposta da Comissão esclarece que a autoridade competente de um Estado-Membro pode recusar-se a fornecer informações quando as mesmas não podem ser prestadas pela autoridade competente do Estado-Membro requerente.

2.4.6. Embora louvando o esforço efectuado para suprimir divergências de interpretação, observa que o recurso ao princípio de reciprocidade, se protege cada Estado-Membro, prejudica a completa realização do mercado interno.

2.5. O texto da proposta de directiva insere, após o artigo 8.º, dois novos artigos: 8.º-A e 8.º-B, com o objectivo de harmonizar as disposições aplicáveis em matéria de impostos directos com as disposições em matéria de impostos indirectos.

(1) N.º 3 do artigo 5.º, COM(2001) 294 final.

2.5.1. O artigo 8.º-A dispõe, no número 1, que mediante pedido da autoridade competente de um Estado-Membro, a autoridade competente de outro Estado-Membro notificará o contribuinte, em conformidade com os procedimentos e normas em vigor, da existência de actos ou decisões provenientes das autoridades do Estado-Membro requerente. O n.º 2 indica os elementos substanciais a indicar na notificação, enquanto que o número 3 prevê a obrigação de informação imediata ao Estado-Membro requerente do seguimento dado ao pedido de notificação.

2.5.2. O novo artigo tem em consideração as diversas práticas e procedimentos vigentes no âmbito das legislações fiscais nacionais e sublinha a obrigatoriedade de remeter esses procedimentos para dar seguimento a solicitações de outros Estados-Membros. Em particular, a obrigação de notificação, inexistente em alguns Estados-Membros, assume valor processual essencial em outros Estados-Membros. Certo é que o processo seria muito mais ágil se fosse gerido directamente pelo Estado-Membro requerente. Todavia, na fase actual tal é pouco realista e é arriscado. Pouco realista, porque implicaria que cada autoridade competente nacional tivesse um conhecimento aprofundado dos respectivos procedimentos, inclusive de notificação, ligados à legislação de cada Estado-Membro, arriscado, porque uma notificação incompleta e juridicamente nula segundo uma legislação fiscal nacional, prejudicaria, pelo menos, os prazos de investigação.

2.5.3. Todavia, a proposta da Comissão é positiva visto que, realisticamente, evidencia a importância de tais procedimentos e prevê modalidades de informação imediata das notificações enviadas, com o objectivo de agilizar todas as acções sucessivas.

2.5.4. O novo artigo 8.º-B prevê a realização de controlos simultâneos das actividades dos contribuintes por parte de dois ou mais Estados-Membros onde esses controlos pareçam mais eficazes do que os controlos efectuados por um único Estado-Membro. A autoridade competente de cada Estado-Membro identificará os sujeitos passivos que tenciona propor para serem objecto de controlos simultâneos e comunicará às autoridades competentes dos outros Estados-Membros a justificação desses controlos, bem como o período de tempo durante o qual serão realizados. A autoridade interpelada deverá confirmar à autoridade homóloga a sua aceitação ou a sua recusa em efectuar esse controlo. Em caso de aceitação designará o próprio representante responsável por esse controlo.

2.5.5. O novo texto reconhece a importância dos controlos simultâneos, que são considerados um dos métodos, se não o método de controlo mais eficaz. Com efeito, é óbvia a maior probabilidade de verificar fraudes ou evasão fiscal cruzando os dados recolhidos no mesmo período pelas autoridades competentes dos Estados-Membros em que operam os sujeitos passivos objecto de controlo. Não é por acaso que de vários lados se preconiza uma maior utilização dos controlos simultâneos, sobretudo para verificar usos fraudulentos dos preços de transferência, para operações intracomunitárias entre entidades que operam em diversos Estados-Membros.

2.5.6. É de acolher favoravelmente a introdução do artigo 8.º -B. Todavia, observa-se que a possibilidade de recusa de dar seguimento à realização de controlos simultâneos, ainda que justificada, pode limitar o efectivo alcance desses controlos e, portanto, a cooperação entre as administrações dos Estados-Membros.

3. Conclusões

3.1. O CESE partilha a opinião da Comissão acerca da necessidade de instaurar um sistema eficaz de intercâmbio de informações entre Estados-Membros para lutar contra as práticas de fraudes e de evasão fiscal.

3.2. Toma conhecimento de que o desenvolvimento dimensional e operacional do mercado, bem como a multiplicação de sujeitos passivos que operam em diversos Estados-Membros comporta por força das coisas, a exigência de maior cooperação entre as administrações nacionais.

3.3. O CESE, embora reconhecendo as peculiaridades e a especificidade de cada sector, sublinha que um sistema eficaz de controlos e a assistência mútua entre as autoridades competentes dos Estados-Membros não pode prescindir de uma maior e mais sistemática coordenação entre os sistemas de controlo em matéria de impostos directos, indirectos e impostos sobre consumos específicos.

3.4. O CESE reforça a afirmação⁽¹⁾ de que as diferenças existentes entre os vários Estados-Membros a nível de procedimento administrativo prejudicam a eficácia dos controlos, aumentam os respectivos prazos e representam um considerável obstáculo para o funcionamento do mercado único.

3.5. Mais uma vez, as vantagens que decorreriam de um funcionamento mais eficaz do mercado único, e no caso dos procedimentos destinados a relevar e combater as fraudes e a evasão fiscal, são limitadas pela protecção dos interesses nacionais. Como o CESE⁽²⁾ já referira, a cooperação administrativa e a prevenção das fraudes devem andar ao mesmo ritmo da «modernização e simplificação» dos regimes fiscais. Isto é válido, ainda com maior pertinência, numa União alargada na qual um processo de harmonização assume ainda maior importância.

(1) Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (Comité do Imposto sobre o Valor Acrescentado)», JO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

(2) Parecer do CESE sobre: a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA)», e a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva n.º 77/388/CEE no que se refere ao regime de imposto sobre o valor acrescentado aplicável a determinados serviços prestados por via electrónica», JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

3.6. Seria oportuno fazer acompanhar os instrumentos jurídicos supranacionais, como a Sociedade Europeia, de instrumentos fiscais adequados e respectivos procedimentos de controlo e intercâmbio de informações. Por outras palavras, poder-se-ia pensar num sistema de intercâmbio e controlo «europeu» desligado dos actuais procedimentos nacionais e a aplicar gradualmente.

3.7. O CESE aproveita a ocasião para, mais uma vez, denunciar os limites que impõe o princípio da unanimidade, que actualmente regula todas as decisões em matéria de legislação fiscal comunitária, e reafirma a necessidade de que tal seja superado, em favor do princípio da maioria, mesmo qualificada.

3.8. É curioso que frequentemente se faça referência, em geral, aos princípios constitucionais de justiça fiscal, com

referência às potenciais distorções do mercado interno europeu, para depois aceitar de facto diferenças e privilégios decorrentes de legislações e de procedimentos nacionais.

3.9. O CESE, tendo em conta os procedimentos nacionais em vigor e a vontade política de não perturbar as referidas estruturas, aceita as alterações propostas como ponto de convergência e como fase ulterior, embora insuficiente, para uma modernização da cooperação entre Estados-Membros. Todavia, o CESE convida as autoridades competentes dos Estados-Membros a reagirem tempestivamente aos pedidos de cooperação provenientes das administrações, sem discriminar tais práticas em favor de investigações puramente nacionais. Neste contexto, também os aspectos tecnológicos dos instrumentos de controlo e do intercâmbio devem ser evidentemente adequados às formas mais evoluídas de fraude e de evasão, que se socorrem das tecnologias mais modernas.

Bruxelas, 30 de Outubro 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 estabelece requisitos de higiene dos alimentos para animais»

(COM(2003) 180 final — 2003/0071 (COD))

(2004/C 32/21)

Em 30 de Abril de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 37.º e 152.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 de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 14 de Outubro de 2003, sendo relator J. Donnelly.

Na 403.ª reunião plenária, realizada em 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 30 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 84 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. As crises dos últimos anos em matéria de alimentos para animais demonstraram que as falhas graves em qualquer fase da cadeia deste sector podem ter consequências económicas importantes. Até agora esses custos têm sido amplamente compensados por fundos públicos. Apesar de os materiais de alimentação contaminados serem os principais responsáveis por essas crises, os agricultores e os consumidores europeus

foram afectados pelas consequências económicas graves daí resultantes.

1.2. A Directiva 95/69/CE⁽¹⁾, que estabelece as condições e regras aplicáveis à aprovação e ao registo de certos estabelecimentos e intermediários no sector da alimentação animal, apesar de constituir uma base sólida para a segurança alimen-

(1) JO L 332 de 30.12.1995.

tar, está limitada aos produtos abrangidos pelas Directivas 70/524/CEE ⁽¹⁾ e 82/471/CEE ⁽²⁾.

1.3. A experiência recente mostrou ser necessário rever em geral as normas de higiene dos alimentos para animais, bem como garantir um nível mais elevado de protecção da saúde de pessoas e animais e do ambiente.

1.4. A experiência comprovou também a necessidade de uma abordagem integrada para garantir a segurança dos alimentos para animais, desde a produção primária e o transporte até à colocação no mercado ou à exportação dos alimentos para animais.

1.5. A rastreabilidade facilita a retirada do mercado de alimentação humana e animal. As crises sucessivas em matéria de alimentos para animais tem demonstrado problemas nesse domínio. O artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 ⁽³⁾ define a rastreabilidade como requisito geral.

1.6. Apesar de, nos termos da legislação alimentar geral e, mais recentemente, do Regulamento (CE) n.º 178/2002 ⁽²⁾, a principal responsabilidade jurídica por garantir a segurança dos géneros alimentícios caber aos operadores das empresas do sector alimentar, este princípio não foi aplicado à cadeia alimentar animal.

2. Síntese da proposta

2.1. A proposta visa a segurança de todos os tipos de alimentos para animais, garantir que todas as empresas do sector dos alimentos para animais operam em conformidade com requisitos harmonizados de higiene e, por último, melhorar a rastreabilidade.

2.2. A proposta reforça o princípio de a principal responsabilidade pela segurança dos alimentos para animais caber ao operador da empresa do sector dos alimentos para animais. A obrigação de os operadores dessas empresas fornecerem uma garantia financeira está relacionada com esta responsabilidade.

2.3. A proposta promove uma abordagem integrada para garantir a segurança dos alimentos para animais ao longo da cadeia alimentar, desde a produção primária até à alimentação de animais destinados à produção de alimentos para consumo humano. As empresas do sector dos alimentos para animais só exercerão a sua actividade se registadas ou aprovadas nos termos desses regulamentos.

2.4. A proposta reforça a responsabilidade dos operadores das empresas do sector dos alimentos para animais mediante a aplicação geral de procedimentos baseados no sistema de análise do risco e pontos de controlo críticos (HACCP) e a observância de boas práticas de higiene. Todavia, recomenda-se uma certa flexibilidade para as pequenas empresas.

2.5. A Comissão propõe a introdução de guias nacionais e comunitários de boas práticas para auxiliar os operadores de empresas do sector dos alimentos para animais, a todos os níveis da cadeia alimentar animal, a cumprir as normas de higiene dos alimentos para animais e a aplicar os princípios HACCP.

2.6. Propõe igualmente a introdução do princípio da definição de critérios microbiológicos baseados em critérios científicos do risco.

2.7. No tocante à importação de alimentação para animais de países terceiros, a proposta reforça os princípios estabelecidos na proposta de regulamento relativo aos controlos oficiais dos alimentos para animais e para consumo humano ⁽⁴⁾, ou seja, que os alimentos para animais importados apresentem, pelo menos, um padrão equivalente aos produzidos na Comunidade.

2.8. O documento propõe revogar a Directiva 95/69/CE ⁽⁵⁾ do Conselho e a Directiva 98/51/CE ⁽⁶⁾, que estabelece determinadas normas de execução da Directiva 95/69/CE do Conselho que estabelece as condições e regras aplicáveis à aprovação e ao registo de certos estabelecimentos e intermediários no sector da alimentação animal.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE considera que as normas em matéria de higiene dos alimentos para animais deviam ser revistas e ampliadas, de forma a abrangerem toda a cadeia alimentar animal.

3.2. O CESE congratula-se com o facto de a proposta ter em conta os princípios de segurança alimentar que são enunciados no Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos da Comissão ⁽⁷⁾ e, nomeadamente, que:

- a) a política da exploração agrícola até à mesa deve ser aplicada sistematicamente;
- b) a política de segurança dos alimentos para animais baseia-se numa abordagem global e integrada;

⁽¹⁾ JO L 270 de 14.12.1970.

⁽²⁾ JO L 213 de 21.7.1982.

⁽³⁾ JO L 31 de 1.2.2002, p. 1-4.

⁽⁴⁾ COM(2002) 377 final — CESE 281/2003, JO C 95 de 23.4.2003.

⁽⁵⁾ JO L 332 de 30.12.1995.

⁽⁶⁾ JO L 208 de 24.7.1998.

⁽⁷⁾ COM(1999) 719 final — CESE 585/2000, JO C 204 de 18.7.2000.

- c) os transformadores das matérias-primas para a alimentação animal são os principais responsáveis por controlar a segurança dos alimentos para animais e para consumo humano; e
- d) a política de segurança dos alimentos para animais tem de ser definida em função dos riscos.

3.3. O CESE entende e congratula-se com o facto de a presente proposta ter também em consideração algumas das disposições previstas no Regulamento (CE) n.º 178/2002 ⁽¹⁾, tais como:

- a) garantir o funcionamento eficaz do mercado interno de alimentos para animais seguros e proporcionar um elevado nível de protecção da saúde humana e da saúde animal e do ambiente;
- b) garantir a rastreabilidade dos alimentos para animais;
- c) tornar os operadores de empresas do sector dos alimentos para animais principais responsáveis por alimentos para animais seguros e sempre que os seus produtos ou actividades possam ter consequências nocivas para a segurança dos alimentos para animais;
- d) responsabilizar os Estados-Membros pela fiscalização do cumprimento da legislação alimentar humana e animal; e
- e) assegurar que apenas são colocados no mercado alimentos para animais seguros.

3.4. O CESE acolhe favoravelmente a proposta sob a forma de regulamento, que garante uma aplicação uniforme em todo o mercado único e possibilita uma rápida actualização que permita ter em conta as evoluções técnicas e científicas.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE congratula-se com os requisitos de boas práticas de alimentação animal, referidos no Anexo III à proposta, considerando que a aplicação coerente em todos os Estados-Membros só será assegurada com a utilização de guias comunitários.

4.2. O CESE concorda com a Comissão de que é adequado um sistema de registo e aprovação pela autoridade competente do Estado-Membro de todas as empresas do sector dos alimentos para animais, no sentido de assegurar a rastreabilidade desde o produtor até ao utilizador final.

4.3. O CESE recomenda que o requisito de mudanças frequentes do material de cama incluído no Anexo III seja substituído por «mudados frequentemente de acordo com as circunstâncias», reduzindo o risco de aplicação inflexível do regulamento.

4.4. O Comité congratula-se com o princípio da flexibilidade. Todavia, a fim de evitar incoerências na interpretação, a Comissão e os Estados-Membros, no âmbito do Comité Permanente, devem acordar definições mais claras.

4.5. O Comité reconhece que os acidentes em qualquer fase da cadeia alimentar humana e animal podem ter consequências financeiras importantes. O que deve ser evitado mediante prestação de garantias financeiras. O Comité considera, porém, que a proposta da Comissão não especificou bem nem clarificou suficientemente a natureza exacta e a forma que revestirá essa garantia financeira. Dada a importância fundamental desta questão, todas as exigências de estabelecimento de uma garantia financeira devem ser cuidadosamente fiscalizadas pela Comissão, em especial no que se refere ao impacto financeiro nos produtores primários e nas empresas do sector dos alimentos para animais.

4.6. O Comité recomenda firmemente que a Comissão consulte todas as partes interessadas pertinentes para determinar que tipos de riscos podem ser cobertos pela garantia financeira proposta e qual a forma que aquela revestirá, a fim de conceber uma garantia rentável e prática que proporcione uma cobertura adequada a todos os custos resultantes de falhas de higiene na cadeia alimentar humana e animal.

4.7. O Comité gostaria de reafirmar a sua opinião ⁽²⁾ de que, dado que a fiscalização das importações de países terceiros é também essencial para garantir a segurança dos alimentos para animais na Europa, a questão de assegurar uma garantia financeira para a segurança das importações para a União Europeia de alimentos para animais deve ser cuidadosamente examinada.

4.7.1. O Comité considera que a proposta, na sua forma actual, pode atribuir um encargo injusto aos importadores para a UE de alimentos para animais, que pode resultar num aumento dos custos. A Comissão deve, pois, procurar garantir que os exportadores para a UE assumam também a sua responsabilidade de garantir a segurança dos seus produtos.

4.7.2. Assim, o Comité salienta a necessidade de assegurar dentro do possível a responsabilização dos exportadores para a UE de alimentos para animais, nos termos dos artigos pertinentes do Acordo Sanitário e Fitossanitário (Acordo SPS) adoptado no quadro da OMC.

⁽¹⁾ JO L 213 de 21.7.1982.

⁽²⁾ JO C 234 de 30.9.2003.

4.7.3. Devem ser envidados todos os esforços para garantir que os acordos de exportação-importação celebrados sob os auspícios da Grain and Feed Trade Association (GAFTA) são transparentes, equitativos e respeitadores do princípio de tratamento equitativo.

4.8. O Comité chama a atenção para o facto de a presente proposta não fazer referência às normas de medicação terapêutica para alimentos para animais.

5. Resumo

5.1. O CESE apoia a proposta de regulamento que garante a segurança dos alimentos para animais, desde a produção

primária até à colocação no mercado ou à exportação dos alimentos para animais.

5.2. O CESE defende a utilização de guias comunitários para assegurar a aplicação coerente do regulamento.

5.3. O CESE reitera a importância de garantir que os exportadores para a UE de ingredientes dos alimentos para animais são responsabilizados pela qualidade dos seus produtos pelas autoridades comunitárias pertinentes, utilizando os mecanismos de cooperação internacional existentes, tais como o Codex Alimentarius e o Acordo SPS da OMC.

5.4. O Comité recomenda que a Comissão analise o impacto da exigência de garantia financeira em todas as empresas de alimentos para animais.

Bruxelas, 30 de Outubro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

A alteração seguinte foi rejeitada recolhendo, contudo, pelo menos um quarto dos votos expressos:

Ponto 4.1

Substituir pelo seguinte texto:

«O CESE insta a Comissão a apresentar, no âmbito do regulamento, uma lista positiva dos alimentos para animais.».

Justificação

Uma lista positiva definiria, sem sombra de dúvida, os alimentos que são adequados para dar aos animais, eliminando assim inúmeras incertezas presentes na cadeia alimentar humana.

Resultado da votação

Votos a favor: 29, votos contra: 57, abstenções: 7.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento n.º 79/65/CEE que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na Comunidade Económica Europeia»

(COM(2003) 472 *final* — 2003/0182 (CNS))

(2004/C 32/22)

Em 16 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 23 de Setembro de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente de elaborar os trabalhos do Comité sobre a matéria.

Dada a urgência, na 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu designou Frank Allen relator-geral e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A rede de informação estabelecida pelo Regulamento n.º 79/65/CEE permite à Comissão dispor de informações objectivas e pertinentes no respeitante à política agrícola comum e constitui um instrumento muito útil quer para os Estados-Membros quer para a UE.

1.2. O financiamento dos sistemas informáticos de que depende a rede, bem como de estudos e actividades de desenvolvimento relativos a outros aspectos da rede, exige uma base jurídica adequada para ser elegível para financiamento comunitário.

1.3. O objectivo é incluí-las no Regulamento n.º 79/65/CEE, a fim de criar uma base jurídica adequada para o seu financiamento.

1.4. Por razões práticas de gestão, é conveniente autorizar a Comissão a alterar a lista das circunscrições dos Estados-Membros, constante do anexo do Regulamento n.º 79/65/CEE, a pedido de um Estado-Membro.

2. Observações

2.1. O CESE considera essencial o estabelecimento de uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na UE. As informações assim obtidas permitem nomeadamente acompanhar o impacto da revisão intercalar da CAP nos rendimentos agrícolas e eventuais alterações desses rendimentos resultantes de um qualquer acordo na OMC no domínio da agricultura.

Nas negociações no âmbito da OMC é necessário dispor de dados imparciais e actualizados sobre os rendimentos agrícolas na UE, de forma a avaliar correctamente as implicações das diferentes propostas em matéria de política agrícola que à OMC são apresentadas.

A Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA) proporciona aos responsáveis políticos dados objectivos e pertinentes sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na UE.

2.2. O CESE concorda inteiramente com a proposta da Comissão de alterar o Regulamento n.º 79/65/CEE pela adição de um artigo 2.ºA.

O Anexo do Regulamento apresenta uma lista de circunscrições, elaborada com o objectivo de reflectir melhor a diversidade das condições da agricultura nos Estados-Membros. Actualmente, é necessária uma decisão do Conselho cada vez que um Estado-Membro deseje alterar uma circunscrição para efeitos da RICA.

O CESE considera que este procedimento deve ser substituído por um sistema mais eficaz.

A Comissão propõe que a adaptação da lista das circunscrições passe a ser feita de acordo com o procedimento previsto no artigo 19.º do Regulamento, contanto que a adaptação diga respeito às circunscrições do Estado-Membro que a requer. A questão poderá ser então decidida entre a Comissão e o Comité comunitário de acordo com o disposto no artigo 19.º

2.3. A segunda alteração ao Regulamento n.º 79/65/CEE proposta pela Comissão consiste na reformulação do n.º 1 do artigo 22.º Actualmente, não há uma base jurídica adequada para financiar os sistemas informáticos utilizados pela Comissão para a recepção, verificação, tratamento e análise dos dados contabilísticos. Sem uma base jurídica adequada para o seu financiamento, o sistema deixará de ser viável.

O CESE subscreve inteiramente a urgência de criar uma base jurídica adequada para o financiamento da RICA incluindo-o no orçamento comunitário (na secção da Comissão) e dá o seu apoio incondicional à proposta da Comissão de alterar o Regulamento n.º 79/65/CEE para esse fim.

2.4. Os futuros Estados-Membros aderirão à UE em Maio de 2004. Importa introduzir procedimentos adequados para garantir a recolha de dados objectivos sobre os rendimentos agrícolas nesses países.

Bruxelas, 29 de Outubro de 2003.

No entender do CESE, o artigo 19.º deveria ser alterado pela adição de um novo parágrafo com a seguinte redacção:

«4. A Comissão e o Comité comunitário definirão procedimentos de transição específicos para os dez futuros Estados-Membros. Estes novos procedimentos devem dar garantias de que os dados recolhidos são verdadeiramente independentes e objectivos e suficientemente fiáveis para permitir a plena integração dos novos Estados-Membros no sistema actual num prazo de cinco anos.».

3. Conclusões

O CESE concorda inteiramente com a proposta da Comissão de alterar o Regulamento n.º 79/65/CEE pela adição de um artigo 2.ºA e pela reformulação do artigo 22.º

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Balanço das experiências recolhidas pelo CESE para avaliar o impacto económico, social e no domínio do emprego das reformas estruturais implementadas na União»

(2004/C 32/23)

Em 27 de Março de 2003, o Parlamento Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, solicitar o parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Balanço das experiências recolhidas pelo CESE para avaliar o impacto económico, social e no domínio do emprego das reformas estruturais implementadas na União».

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 16 de Outubro de 2003 (relator: B. Vever).

Na 403.^a reunião plenária, realizada em 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 30 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 74 votos a favor, 27 votos contra e 26 abstenções.

O Parlamento Europeu solicitou ao Comité Económico e Social, em 27 de Março de 2003, que procedesse a uma avaliação do impacto económico e social e no emprego das reformas estruturais implementadas na União Europeia. O Comité convidou os seus homólogos e correspondentes socio-profissionais dos diferentes países da União Europeia a contribuir para essa avaliação. Esta participação incluiu, principalmente, a organização, por parte do Comité — tendo em vista a elaboração do parecer em questão e de um outro sobre a estratégia de Lisboa, solicitado pela Comissão — de uma conferência em Bruxelas nos dias 8 a 10 de Outubro de 2003 («A contribuição da sociedade civil organizada para o processo de Lisboa — Por uma União mais participativa»). As reflexões a que se procedeu levam o CESE a apresentar, na sequência da referida solicitação do PE, as seguintes observações.

1. Síntese

1.1. O Comité reafirma o seu apoio às reformas estruturais empreendidas nos países da União, nomeadamente na sequência do mandato de Lisboa, para reforçar a competitividade da Europa e assegurar a sustentabilidade do seu modelo de desenvolvimento económico e social. Lembra ainda que o desafio que se coloca é exigente. Trata-se, não apenas de fazer melhor do que anteriormente, mas, sobretudo, melhor do que os outros. Ora, o Comité está preocupado com o crescente afastamento em relação aos objectivos estabelecidos para tais reformas, os atrasos na realização de muitas delas e a deterioração persistente do crescimento e do emprego na Europa. Sem retoma, corre-se o risco de que esta estratégia de reformas degenera numa profusão de objectivos, de conceitos e de Estados participantes, a que corresponderia um défice igualmente excessivo em termos de co-responsabilidade, de aplicação e de impacto.

1.2. O Comité sublinha, antes de mais, a necessidade de reforçar a credibilidade do mandato de Lisboa junto dos europeus, eliminando assim as apreensões quanto ao seu verdadeiro significado e ao seu custo social. Conviria deixar

mais claro que é legítima a nossa ambição colectiva de sermos os primeiros beneficiários do primeiro mercado do mundo e que as reformas programadas condicionam o futuro do nosso modelo europeu de desenvolvimento numa economia aberta.

1.3. O Comité está muito preocupado com a inexistência, neste momento, de uma perspectiva de crescimento para os europeus, o que dificulta consideravelmente a aplicação das reformas, alimentando as apreensões e fragilizando a coesão social. O Comité concorda com a necessidade de uma iniciativa europeia de crescimento, que foi objecto de diversas propostas convergentes (Presidência italiana do Conselho, Comissão, relatório Sapir, declaração franco-alemã) e acaba de receber o apoio do Conselho Europeu de 16 e 17 de Outubro de 2003. O Comité recomenda, pois, que se promovam, sobretudo através de empréstimos e de parcerias público-privadas à escala europeia, os investimentos transnacionais em investigação e em infra-estruturas que condicionam o nosso futuro, sem por isso se descuidar a disciplina que o pacto de estabilidade impõe aos orçamentos nacionais.

1.4. O Comité lamenta, em particular, a ausência de uma política económica comum correspondente à criação do euro. Seria conveniente remediar esta situação sem demora, mormente através de uma aproximação e de uma simplificação das disposições fiscais à escala europeia. A integração das linhas directrizes para o emprego e das grandes orientações de política económica no âmbito de uma combinação de políticas mais eficaz seria também um passo útil para uma melhor governação económica e social ao nível da União.

1.5. O Comité constata que o mercado único está ainda longe da sua conclusão, ao mesmo tempo que se amplia. Conviria reforçar a sua identidade, a sua coesão e a sua segurança, particularmente prevendo inspecções comunitárias transnacionais, uma gestão comum das alfândegas nas fronteiras externas, um estatuto europeu aberto às PME e mesmo a criação, nos domínios em que tal se justificasse, de serviços de

interesse geral à escala europeia. Continuam a ser necessárias novas iniciativas para assegurar uma melhor qualidade e uma verdadeira simplificação da regulamentação na Europa (reforço das análises de impacto, para as quais o Comité está disposto a dar o seu contributo, e mais auto-regulação socioprofissional).

1.6. O Comité está igualmente preocupado com o atraso da União no domínio da investigação, já que o objectivo de Lisboa se baseia nos trunfos de uma economia do conhecimento. Conviria, em particular, reforçar a dotação orçamental do programa-quadro de investigação para que este possa verdadeiramente atingir o limiar da eficácia, centrando-o mais em programas tecnológicos verdadeiramente europeus. Uma melhor convergência das políticas de defesa no âmbito da política externa e de segurança comum que incluísse uma abertura recíproca mais efectiva dos correspondentes mercados públicos contribuiria, em grande medida, para apoiar a inovação tecnológica europeia.

1.7. O Comité, sublinhando a interacção entre as diferentes reformas estruturais, faz notar as grandes diferenças de uns países para outros no que se refere ao seu grau de aplicação nos diferentes domínios: abertura dos mercados, acesso aos financiamentos, equilíbrio das despesas públicas, promoção da inovação, adaptação do mercado de trabalho, modernização da protecção social, reforço da educação e da formação, simplificação da regulamentação e consolidação do desenvolvimento sustentável. O Comité verifica ainda que, de uma maneira geral, as reformas avançaram mais nos Estados que respeitaram as disciplinas do pacto de estabilidade. O Comité sublinha a necessidade de informações mais precisas sobre as diversas situações nacionais e propõe a integração, no sítio Internet Europa, de uma base de dados que ponha em relevo as melhores práticas no que respeita às reformas da estratégia de Lisboa.

1.8. O Comité insiste no papel central que os actores da sociedade civil organizada devem desempenhar para assegurar o êxito das reformas e lamenta que esta evidência, referida explicitamente no mandato de Lisboa, não tenha ainda merecido suficiente relevo em todos os Estados-Membros. A preparação das Cimeiras da Primavera deveria ser objecto de debates nacionais sistemáticos com os agentes económicos, os parceiros sociais e os demais actores da sociedade civil, cujas iniciativas deveriam ser mais incentivadas e valorizadas nos relatórios anuais dos Estados e da Comissão, bem como na base de dados, recomendada pelo Comité, relativa às melhores práticas em matéria de aplicação das reformas de Lisboa. O Comité pretende contribuir directamente para uma melhor informação.

1.9. O Comité conclui pela necessidade de assegurar que as reformas estruturais sejam, por um lado, apoiadas pelo relançamento do crescimento económico, através da conclusão do mercado único e do desenvolvimento dos investimentos trans-europeus, e, por outro, debatidas mais exaustivamente, mais bem compreendidas e mais bem repartidas entre todos aqueles que devem compartilhar as correspondentes responsabilidades. Tais reformas não devem ser apenas «impostas» pelos dirigentes políticos, mas também apoiadas «no terreno» pelos actores económicos e sociais. O Comité está convicto de que esta melhor sinergia entre decisores políticos e actores da sociedade civil condicionará o êxito ou o fracasso das reformas estruturais que estão ser levadas a cabo na União.

2. Os processos de reformas estruturais na UE

2.1. Os diferentes processos de reformas estruturais

2.1.1. A vida económica e social conduz, permanentemente, a adaptações e reformas. Sob pressão da evolução da sociedade, das trocas comerciais, dos intercâmbios culturais, das mutações tecnológicas, da construção europeia e da globalização económica, as reformas multiplicaram-se, contudo, nos últimos tempos. Numerosos «processos» de reformas estruturais económicas, sociais e no domínio do emprego foram, pois, lançados na UE ao longo da última década, tendo em vista restaurar a competitividade, reforçar o crescimento económico, fomentar o emprego e assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento e do ambiente. Algumas dessas reformas (prosecução da abertura do mercado único, introdução do euro, etc.) foram aplicadas, principalmente, a nível europeu, com um papel-chave das instituições europeias. Outras foram, todavia, iniciadas por um determinado Estado estritamente ao nível nacional, em função de orientações políticas autónomas, por iniciativa dos respectivos poderes públicos (liberalização económica empreendida no Reino Unido) ou no âmbito de uma concertação estreita com os parceiros sociais (processo económico e social contratual de Wassenaar lançado nos Países Baixos). Nos últimos anos, as reformas estruturais multiplicaram-se em todos os Estados-Membros, em função de orientações adoptadas em comum pelos 15 e aplicadas em cada um deles. Embora se insiram no âmbito de objectivos partilhados, com um enquadramento comum que inclui avaliações periódicas e comparativas, estas reformas deixam aos Estados-Membros uma grande liberdade de iniciativa e de aplicação, em função da diversidade de situações e de contextos nacionais. Deste modo, desenvolveram-se interacções múltiplas em torno destas reformas, entre os diferentes níveis de competência e entre os Estados-Membros.

2.1.2. No plano europeu, um processo central de reforma económica constituiu, com o Tratado de Maastricht de 1993 e a introdução da moeda única, o dispositivo do Pacto de

Estabilidade, acompanhado pela adopção anual das grandes orientações de política económica. Os 15 acordaram, igualmente, em Junho de 1998, em Cardiff, activar as reformas estruturais de adaptação à abertura dos mercados de bens, de serviços e de capitais.

2.1.3. No que se refere ao emprego, o Tratado de Amesterdão de 1997, ao mesmo tempo que afirmava que o Pacto de Estabilidade incluía também um objectivo de crescimento — donde a denominação oficial de «pacto de estabilidade e de crescimento» —, completou a adopção das grandes orientações económicas com a elaboração de orientações em matéria de emprego, que foram posteriormente especificadas pelo processo do Luxemburgo em Novembro de 1997. A Cimeira de Colónia apresentou igualmente, em Junho de 1999, recomendações no quadro de um Pacto Europeu para o Emprego.

2.1.4. Um vasto trabalho de síntese dos diferentes processos de reformas estruturais foi depois empreendido pela Estratégia de Lisboa, acordada em 15 de Março de 2000. Ao mesmo tempo que fixava o objectivo ambicioso de estar na primeira linha da competitividade mundial no horizonte 2010, apoiando-se nos novos pontos fortes da economia do conhecimento, esta estratégia organiza um relançamento do mercado único (principalmente no que se refere aos serviços financeiros, à propriedade intelectual e à abertura do sector da energia e das infra-estruturas) e uma série de reformas económicas, sociais e administrativas nos Estados-Membros (principalmente no que se refere à formação, à investigação, ao mercado de trabalho, à protecção social e à simplificação administrativa). A Estratégia de Lisboa enquadra-se ela própria, quinze anos depois, no prolongamento lógico, por um lado, do programa «1992», que a Comissão «Delors I» tinha lançado em 1985, tendo em vista concluir nessa data o mercado único europeu e, por outro lado, do Livro Branco sobre crescimento, competitividade e emprego, que a Comissão «Delors II» tinha apresentado em 1993, para intensificar o impacto do programa para o mercado único.

2.1.5. Os 15 completaram este dispositivo de reformas em Gotemburgo, em Junho de 2001, ao decidirem uma abordagem global que tivesse em conta as exigências do desenvolvimento sustentável no conjunto das políticas da UE.

2.1.6. Por último, a partir de 2003, por decisão do Conselho Europeu de Barcelona, de Março de 2002, foi lançado pela Comissão um ciclo integrado para melhorar a interacção destes diferentes processos de reformas económicas, sociais e no domínio do emprego, tendo sido confirmado o papel central da Cimeira da Primavera. Houve, também, outros encontros no âmbito das cimeiras europeias trimestrais e das diferentes formações do Conselho ao longo do ano, com uma perspectiva alargada de três anos para o ajustamento daquelas reformas.

2.2. Objectivos das reformas estruturais

2.2.1. O objectivo principal das reformas é o de reforçar a competitividade económica de uma Europa largamente aberta ao mundo, consolidando e adaptando, ao mesmo tempo, o seu modelo social, assente no diálogo mútuo e nos direitos sociais fundamentais. É justamente a sustentabilidade do desenvolvimento económico e social europeu, num mundo em acelerada mudança, que impõe estas reformas estruturais, condicionando o futuro.

2.2.2. A Europa enquanto centro económico enfrenta hoje a concorrência, tanto dos nossos grandes parceiros industriais de elevado nível tecnológico, sobretudo os Estados Unidos e o Japão, como das novas economias emergentes com baixos custos de produção. As principais mudanças estruturais relativas à competitividade da economia europeia estão portanto associadas:

2.2.2.1. à aceleração das mudanças tecnológicas, cuja difusão é global e que é acompanhada por uma desactualização crescente dos produtos e das técnicas, uma concorrência intensificada e alargada à escala mundial e importantes deslocamentos para países com preços de custo inferiores, muitos dos quais realizam, por outro lado, progressos constantes nos domínios da educação, da formação e da qualificação profissional e tecnológica;

2.2.2.2. às negociações comerciais da OMC, que terão de continuar, apesar do recente fracasso da Conferência Ministerial da Cancun em Setembro de 2003, para a aplicação progressiva da agenda de Doha, relativa a um vasto programa de apoio ao desenvolvimento internacional e de abertura económica à escala mundial, que aplica novas regras aos produtos industriais, aos serviços e à agricultura, no sentido de os enquadrar nos planos da concorrência, da propriedade intelectual, da saúde pública e do ambiente;

2.2.2.3. à evolução dos comportamentos na sociedade, principalmente no que se refere ao emprego e ao mercado do trabalho, tendo-se continuado, nos últimos tempos, a reduzir o tempo anual de trabalho, cuja gestão é muitas vezes mais flexível e individualizada;

2.2.2.4. ao envelhecimento demográfico que afecta os países europeus e que suscita uma série de questões, tanto em relação a uma melhor gestão dos diferentes escalões etários no mercado de trabalho como ao financiamento da protecção social.

2.2.3. Outro objectivo importante das reformas é o reforço da coesão da UE em torno do seu mercado único, desafio que adquire uma importância ainda maior com o alargamento da UE a 25 países em 2004.

2.2.4. Trata-se também de acompanhar a introdução do euro com uma política económica convergente dos Estados-Membros, de acordo com os critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2.2.5. Por último, é de salientar a necessidade de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento económico e social na Europa, no que se refere quer ao equilíbrio das finanças públicas quer à viabilidade do emprego (competitividade, formação, mobilidade), à solvência da protecção social (principalmente pensões e saúde), ao reforço da coesão social e à protecção do ambiente.

2.3. *A percepção das reformas na opinião pública*

2.3.1. Em relação a estes diferentes objectivos, surgiram também algumas interrogações que dizem respeito ao sentido, à eficácia e até mesmo à própria exequibilidade das reformas, na sequência de um forte abrandamento do crescimento económico, das perturbações financeiras e bolsistas dos dois últimos anos e do aumento do desemprego. Em particular, o objectivo muito ambicioso estabelecido em Lisboa de tornar a Europa, no horizonte de 2010, na economia mais competitiva do mundo parece ser, aos olhos de muitos, demasiado optimista. Note-se que este objectivo foi fixado em Março de 2000, numa altura em que o crescimento europeu, impulsionado pela emergência da «nova economia», parecia sair finalmente de uma crise que durara um quarto de século, voltando a atingir (havia quem alimentasse a esperança de que tal se verificasse durante um período igualmente longo) elevadas taxas anuais de crescimento, ultrapassando mesmo os dois dígitos, como no caso da Irlanda. Mas esta situação conjuntural inverteu-se rapidamente com a implosão da euforia tecnológica e bolsista e o recrudescimento das tensões internacionais. Por outro lado, o objectivo de competitividade máxima fixado em Lisboa pode também suscitar preocupações, na medida em que a opinião pública pode interrogar-se sobre o preço que será aceitável pagar para nos aproximarmos desse objectivo face à concorrência dos países em vias de desenvolvimento, onde os custos salariais e a protecção social são incomparavelmente inferiores, sendo que as economias mais emergentes, como é o caso da China, aliam a essas características a produtividade, a industrialização, os investimentos e as tecnologias de ponta. Essas dúvidas não podem ser subestimadas, e elas próprias podem, se forem deixadas sem resposta, contribuir muito directamente para pôr em perigo o êxito dos processos iniciados.

2.3.2. Pelo seu lado, o Comité mantém a confiança nos objectivos das reformas, incluindo o objectivo da competitividade mundial estabelecido em Lisboa, na condição de serem «entendidos» convenientemente. O Comité vê essencialmente no objectivo de Lisboa a vontade política, claramente manifestada pelos 15, de se dotarem dos meios necessários para assegurar o crescimento, o emprego e a sustentabilidade do seu modelo de desenvolvimento económico e social através de reformas que garantam a compatibilidade com os crescentes

constrangimentos de uma economia aberta à concorrência internacional, apoiando-se nos seus melhores trunfos reais ou potenciais, sobretudo a educação e a formação, o espírito e a capacidade de inovação e a utilização comum dos principais recursos. Em particular, é perfeitamente legítima e realizável a ambição da Europa, das suas empresas e dos seus cidadãos de serem os primeiros beneficiários do primeiro mercado do mundo — quinhentos milhões de produtores e de consumidores com um poder de compra diversificado, mas global e comparativamente elevado —, na sequência da conclusão e da melhoria do seu grande mercado unificado e alargado. Tal constatação não pode deixar de reforçar a credibilidade do objectivo de Lisboa, embora as exigências para o atingir incluam numerosos desafios de todos os tipos.

2.3.3. O Comité não subestima a determinação e a persistência que são hoje necessárias para assegurar a aplicação efectiva destas reformas. Já houve progressos notáveis, mas falta ainda envidar os esforços mais importantes para se poder esperar atingir os objectivos estabelecidos. Isto implica, particularmente, uma melhoria dos métodos de aplicação.

3. **Observações do Comité sobre os métodos das reformas estruturais**

3.1. *Os principais progressos nos métodos das reformas*

3.1.1. A Estratégia de Lisboa permitiu, em primeiro lugar, dar aos 15 o «roteiro» que até então lhes faltava. Ao enunciar, até 2010, uma série de objectivos a atingir e de prazos para aplicação das reformas, estabelece um calendário plurianual operacional para unirmos forças e juntos construirmos uma Europa atraente, aberta e competitiva. A revisão anual do progresso desta estratégia, aquando da Cimeira da Primavera, permite elaborar balanços, estabelecer comparações e actualizar as prioridades em conformidade.

3.1.2. O método de coordenação aberto, que foi largamente escolhido para aplicar estas reformas nos diferentes Estados-Membros, faz uma nova leitura do conceito de subsidiariedade, que já não serve de pretexto para uma divisão entre competências europeias e competências nacionais. A utilização correcta da subsidiariedade deve, pelo contrário, permitir estabelecer ligações e «pontes» úteis entre os níveis europeu e nacional — e, quando adequado, regional ou local — ao mesmo tempo que justifica uma avaliação mútua «pelos pares» das políticas de país a país, promovendo a divulgação entre eles das melhores práticas.

3.1.3. Por outro lado, os poderes públicos, sejam eles europeus ou nacionais — ou mesmo regionais — não são os únicos abrangidos pelas reformas: o sector privado, os parceiros sociais e o conjunto da sociedade civil organizada têm igualmente um papel importante a desempenhar, conforme claramente indicado no mandato de Lisboa. Importa sublinhar que a UNICE e a CES tiveram um papel activo na preparação das Cimeiras da Primavera, apresentando antecipadamente os seus contributos e participando com a Comissão em cimeiras preparatórias dos parceiros sociais a convite da Presidência do Conselho. Ao acordarem recentemente uma agenda plurianual para a organização do seu diálogo social, a UNICE, o CEEP, a UEAPME e a CES manifestaram a vontade de desempenhar plenamente o seu papel autónomo e contratual na definição e aplicação das reformas estruturais ao nível europeu. Isto ilustra a importância crescente da dimensão «horizontal» do conceito de subsidiariedade (com uma partilha das responsabilidades entre poderes públicos, associações da sociedade civil e sector privado), para além da sua tradicional dimensão «vertical» (Europa, Estados, regiões).

3.1.4. Várias organizações profissionais nacionais tomaram também a iniciativa de apresentar directamente à Cimeira da Primavera a sua própria avaliação crítica e argumentada do progresso destas reformas, incluindo as iniciativas autónomas ou contratuais que constituem a sua contribuição. Os relatórios nacionais pormenorizados das federações filiadas na UNICE, que correspondem a cada um dos quinze Estados-Membros da UE — mais a Noruega e a Turquia — elaborados aquando da última Cimeira da Primavera, em Março de 2003, em Bruxelas, testemunham isto mesmo ⁽¹⁾.

3.1.5. As interacções entre os processos de orientações económicas, de linhas directrizes para o emprego, de conclusão do mercado interno e de reformas estruturais também são claras e foram realçadas desde o início de 2003, na sequência da apresentação simultânea pela Comissão dos seus relatórios anuais nestes diferentes domínios, no quadro de um relatório global de «aplicação».

3.2. As principais deficiências nos métodos das reformas

3.2.1. A coordenação entre os diferentes processos económicos, sociais e ambientais, exercida pela Comissão a partir de 2003, ainda está numa fase embrionária, na medida em que continua a ser demasiado formal e não tem um impacto decisivo nas opções políticas nacionais, não tendo ainda sido acompanhada por uma cooperação suficientemente permanente das diferentes formações do Conselho e dos Estados entre si, o que vai exigir, em qualquer hipótese, um período de «rodagem» nos procedimentos e nos comportamentos, particularmente ao longo do primeiro ciclo trienal desta coordenação (2003-2006).

3.2.2. É sobretudo de lamentar uma certa falta de informação concreta por parte dos Estados no que se refere à situação real das reformas nacionais em cada Cimeira da Primavera. Actualmente, os Estados parecem privilegiar novos debates sobre os objectivos já estabelecidos em Lisboa, mesmo que isso implique a necessidade de acrescentar novas normas — sem, no entanto, as justificar claramente — em vez de contribuir para uma avaliação comparativa das reformas nacionais que a Comissão tem dificuldade em descrever com precisão na ausência de colaboração por parte dos Estados.

3.2.3. Esta falta de informação dos Estados é, frequentemente, acompanhada por atrasos na aplicação e falta de disciplina da sua parte. Podemos citar aqui as crescentes dificuldades de muitos deles em cumprir as exigências do Pacto de Estabilidade em matéria de equilíbrio das finanças públicas, as persistentes deficiências de transposição das directivas e as infracções cada vez mais frequentes à regulamentação do mercado único.

3.2.4. De salientar também a preocupante insuficiência, em vários Estados-Membros, da participação dos parceiros sociais e da sociedade civil, tanto na definição e na aplicação das reformas como na elaboração dos relatórios sobre o seu progresso. Esta situação motivou, de resto, largamente as federações filiadas na UNICE a apresentarem, na última Cimeira da Primavera, os seus próprios relatórios nacionais.

4. Observações do Comité sobre os resultados das reformas estruturais

4.1. As reformas estruturais introduzidas na UE, principalmente através da Estratégia de Lisboa, que devem reforçar-se mutuamente, referem-se principalmente aos seguintes domínios:

- continuação da abertura dos mercados,
- melhoria do acesso aos financiamentos,
- equilíbrio das despesas públicas sem agravar a pressão fiscal,
- fomento da inovação,
- adaptação do mercado de trabalho,
- modernização da protecção social,
- reforço da educação e da formação,
- simplificação do excesso de regulamentação,
- consolidação do desenvolvimento sustentável.

4.2. No que se refere à abertura dos mercados, os progressos mais significativos registaram-se no sector das telecomunicações e, em menor grau e com alguns atrasos, nos sectores da energia — gás, electricidade —, nos quais os preços são ainda,

⁽¹⁾ www.unice.org/lisbon.

muitas vezes, demasiado elevados. O sector dos serviços postais, que depende, na maior parte dos casos, do sector público, continua ainda muito fechado, apesar das primeiras aberturas europeias limitadas. Ainda subsistem alguns atrasos de interligação, de equipamento e de modernização nas infra-estruturas de transportes devido, particularmente, aos adiamentos demasiado frequentes na realização efectiva dos projectos de redes transeuropeias.

4.3. No que se refere ao acesso aos financiamentos devem-se, em grande parte, à introdução do euro os progressos realizados e em curso em matéria de integração do mercado financeiro europeu. Em diversos países foram também tomadas várias medidas com vista a facilitar o acesso ao financiamento das «start-ups» e das PME. Mas o acesso ao capital de risco continua a ser muito insuficiente na Europa, principalmente se comparado aos Estados Unidos, o que prejudica a vitalidade das PME e das empresas inovadoras no mercado europeu. Além disso, a unificação do mercado financeiro europeu continua muito dependente de regulamentação em atraso, enquanto que as iniciativas de auto-regulação profissional podiam ter sido mais encorajadas.

4.4. No que se refere aos défices públicos, constata-se que as situações variam consoante os países: os relatórios da Comissão e do Conselho salientaram claramente que, se alguns Estados-Membros se podem congratular por terem alcançado um saldo positivo nas suas finanças públicas (Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo e Suécia), outros viram o seu défice aumentar perigosamente (Alemanha, França, Itália e, até uma data recente, Portugal), atingindo ou ultrapassando os limites estabelecidos pelo Pacto de Estabilidade. Estes países, que têm hoje elevados défices, são também aqueles em que se verificam mais atrasos, em termos comparativos, na aplicação das reformas estruturais. De uma maneira geral, os países com finanças públicas mais equilibradas foram os que melhor conduziram as reformas estruturais, ainda que alguns deles, sobretudo na Europa do Norte, tenham também uma pressão fiscal elevada.

4.5. No que se refere ao fomento da inovação, a generalização da utilização da Internet e o amplo acesso das empresas às novas tecnologias permitiram melhorar grandemente a qualidade dos produtos e dos serviços, com muitos progressos em termos de produtividade. Esta evolução é, muitas vezes, acompanhada por um recurso a divisões internacionais do trabalho que têm em conta as vantagens comparativas, incluindo as salariais, com um aumento da subcontractação e da deslocalização do fabrico dos produtos (têxteis, electrónica, brinquedos, etc.) e, até mesmo, da prestação de serviços (contabilidade de empresas) para economias emergentes fora da UE. Pelo contrário, as despesas de investigação, apesar de serem significativas em muitos países, (Finlândia, Suécia e França), continuam a ser insuficientes em muitos outros, estando longe do objectivo de 3 % do PIB estabelecido

pela Estratégia de Lisboa. Estão igualmente muito pouco sintonizadas entre si e com o PQID europeu. Por último, a falta de uma verdadeira aproximação dos meios económicos e tecnológicos de defesa no âmbito da política externa e de segurança afecta fortemente a situação da Europa neste domínio e nos sectores que dele derivam (novos materiais, electrónica, etc.). No que se refere à concessão de patentes, alguns países mantêm um bom nível nacional (Finlândia e Suécia), mas, em média, a Europa está muito atrasada em relação aos Estados Unidos ou ao Japão. A ausência de uma patente comunitária, na pendência da aplicação prática do acordo político recentemente alcançado, afecta muito esta situação.

4.6. No que se refere à melhoria do mercado de trabalho, as situações são muito diferentes conforme os países, como se pode verificar nos quadros anexos. Apesar de nenhum deles estar isento de problemas, alguns apresentam um nível de emprego globalmente elevado, enquanto outros enfrentam um subemprego estrutural e um desemprego preocupante. Estão em curso reformas importantes para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, assegurando, particularmente, uma melhor flexibilidade e adequação entre a oferta e a procura de emprego, e tendo também em conta o envelhecimento demográfico. As consultas dos parceiros sociais e as negociações com e entre eles visam, principalmente, assegurar que as novas disposições permitem, efectivamente, uma melhoria do emprego e das condições de emprego face aos desafios da competitividade internacional. Em França, por exemplo, estão a ser tomadas iniciativas interessantes para incentivar as pessoas que procuram emprego a criarem a sua própria empresa, simplificando-se os procedimentos administrativos e evitando-se que percam, pelo menos num primeiro momento, o direito à protecção social de que beneficiavam até então na qualidade de candidatos a emprego.

4.7. No que se refere à modernização da protecção social, estão em curso várias reformas para restabelecer o equilíbrio financeiro, face ao envelhecimento demográfico que afecta todos os Estados-Membros da UE. Trata-se, principalmente, de adaptar a duração do período contributivo ao aumento da esperança de vida, de reformar os regimes de pensões, tanto do sector público como do sector privado, de forma a reflectirem as melhores práticas dos dois sectores, e de assegurar que os «mais velhos» não sejam incentivados, ou mesmo obrigados, a abandonar prematuramente o mercado do trabalho⁽¹⁾. O recurso aos regimes complementares de seguros e aos fundos de pensão é encorajado. Apesar de estarem em curso, estas reformas encontram problemas de aplicação e de eficácia, principalmente devido à prática persistente de abandono demasiado precoce do mercado de trabalho (Bélgica, França e Grécia).

(1) JO C 14 de 16.1.2001.

4.8. No que se refere à educação e à formação, os países europeus beneficiam, na sua maioria, de sistemas de ensino muito eficientes e desenvolvidos (especialmente nos países do Norte da Europa), mas, por vezes, ainda muito afastados das realidades e das necessidades económicas. Recentemente, foram tomadas iniciativas, principalmente através de legislação, de acordos interprofissionais e de programas de intercâmbio, com vista a intensificar a ligação ao mundo exterior e desenvolver os sistemas de aprendizagem (França, Luxemburgo, Espanha, Itália e Portugal). A generalização do acesso à Internet contribui também para intensificar a formação.

4.9. No que se refere à simplificação da regulamentação, trata-se de uma necessidade comum a todos os países europeus, apesar de alguns deles (Dinamarca, Finlândia, Reino Unido e Suécia) terem lançado, antes dos outros, programas e métodos para lhe dar resposta. Geralmente, é dada prioridade à simplificação dos procedimentos para a criação de empresas e de pequenas empresas, devido ao seu impacto na actividade económica e no emprego. A necessária simplificação dos procedimentos e da carga administrativa deveria ser acompanhada por um combate mais eficaz à economia clandestina, que corre o risco de adquirir uma dimensão ainda maior com o alargamento da União. Uma outra prioridade refere-se à melhor transposição das directivas europeias. Conforme indicado pelos painéis de avaliação comparativa publicados semestralmente pela Comissão, as situações são muito diferentes em função do país. Todavia, os maiores atrasos nacionais (França, Grécia e Itália) deverão ser reduzidos na sequência das medidas governamentais aplicadas para esse efeito.

4.10. No que se refere ao desenvolvimento sustentável, as medidas nacionais de aplicação dos acordos de Quioto apresentam diferentes resultados. A protecção do ambiente está, tradicionalmente, mais enraizada nas legislações, nos programas e nos códigos de conduta dos países do Norte. Contudo, estão a ser tomadas novas medidas nos outros países da União, e os intercâmbios de boas práticas permitem tirar proveito de experiências de sucesso (códigos voluntários e gestão empresarial, cartas de protecção do ambiente, rótulos, controlos e repartição das licenças de emissão, etc.).

5. Conclusões do Comité sobre o impacto das reformas estruturais

5.1. O Comité constata, em primeiro lugar, que todos os países da UE implementaram efectivamente reformas estruturais, em torno de objectivos comuns, para revitalizar a sua competitividade, reforçar o crescimento, fomentar o emprego e assegurar a sustentabilidade do seu desenvolvimento económico e social.

5.2. Os principais progressos realizados, que nos permitem continuar a confiar na Estratégia de Lisboa, apesar dos seus atrasos, referem-se:

5.2.1. à tomada de consciência da necessidade das reformas face aos desafios de competitividade e às mudanças demográficas e tecnológicas, independentemente das clivagens políticas tradicionais;

5.2.2. ao desenvolvimento, ainda que seja necessário aprofundá-lo, das iniciativas dos sectores económicos e socioprofissionais, particularmente a nível europeu, no sentido de contribuir para o sucesso das reformas;

5.2.3. particularmente, à participação dos parceiros sociais no desenvolvimento das reformas que dizem respeito à vida profissional e aos desafios sociais (formação, mercado de trabalho, protecção social);

5.2.4. à aceleração, com a abertura das telecomunicações, da difusão das tecnologias da informação e do acesso à Internet;

5.2.5. uma maior preocupação com a sustentabilidade e o futuro (gestão das finanças públicas, reforma da protecção social, segurança do consumidor, protecção do ambiente).

5.3. Os principais atrasos que é necessário recuperar e que permitirão, em especial, fomentar o crescimento económico, referem-se:

5.3.1. à conclusão do mercado único, principalmente em domínios como a energia, as infra-estruturas de transportes e os serviços, incluídos os serviços financeiros, com vista a aumentar a fiabilidade e reduzir os custos; o Comité lamenta, pois, que a Europa persista em não se apoiar prioritariamente no mercado único para assegurar o crescimento;

5.3.2. a um melhor equilíbrio das finanças públicas, em condições propícias aos investimentos e ao crescimento, com o início da harmonização europeia das principais regras fiscais directamente ligadas ao funcionamento do mercado único;

5.3.3. à afirmação de uma verdadeira dinâmica europeia na investigação tecnológica, actualmente insuficientemente desenvolvida em relação às ambições apresentadas em Lisboa;

5.3.4. à simplificação da regulamentação, em conjunto com um maior rigor na transposição das directivas para o direito nacional.

5.4. O Comité salienta ainda que:

5.4.1. as situações nacionais e o progresso das reformas mantêm-se muito diferentes de um país para outro:

5.4.1.1. no seu conjunto, os indicadores estão, muitas vezes, em melhor posição comparativa nos países do Norte da UE (abertura dos mercados, equilíbrio das finanças públicas, produtividade, educação, investigação, emprego, ambiente), ainda que tais progressos coincidam com os constrangimentos de uma fiscalidade mais pesada;

5.4.1.2. os países do Sul, que, na sua maioria, apresentam maiores atrasos comparativos, introduziram medidas para os eliminar, mas ser-lhes-á necessário mais tempo para superar essas desvantagens, uma vez que são antigas e culturais;

5.4.1.3. a situação das finanças públicas nacionais é, muitas vezes, reveladora do estado das reformas, na medida em que o agravamento dos défices constitui, frequentemente, um índice revelador dos atrasos na sua aplicação.

5.4.2. Actualmente, mesmo os países melhor posicionados na UE apresentam piores resultados que os seus principais concorrentes internacionais (independentemente dos progressos e dos atrasos de um ano para outro, o desafio que se coloca aos países europeus não é o de fazer melhor que anteriormente, mas sim o de fazer melhor do que os outros).

5.4.3. A percepção das reformas por parte da opinião pública é muitas vezes mitigada, se não mesmo crítica, devido aos receios de perda das vantagens adquiridas sem contrapartida claramente visível no que se refere ao relançamento do emprego ou à sustentabilidade da protecção social, demorando esses efeitos positivos a manifestar-se (debilidade do crescimento, aumento do desemprego). Ora, o Comité está preocupado com o crescente afastamento em relação aos objectivos estabelecidos para tais reformas, os atrasos na realização de muitas delas e a deterioração persistente do crescimento e do emprego na Europa. Importa que a estratégia europeia de reformas não degenera numa profusão de objectivos, de conceitos e de Estados participantes que coincidiria com défices também cada vez maiores de co-responsabilidade, de aplicação e de impacto real.

6. Recomendações do Comité para reforçar o impacto das reformas estruturais

6.1. As insuficiências actuais do impacto económico, social e no emprego das reformas estruturais, que suscitam dúvidas

na opinião pública, levam o Comité a apresentar as seguintes recomendações.

6.2. O Comité salienta, em primeiro lugar, que, embora a UE tenha identificado correctamente, particularmente na Cimeira de Lisboa, as principais reformas estruturais a implementar a nível europeu e nacional, está-se ainda longe da aplicação prática de uma «boa governação da reforma». Nunca será demais o Comité insistir na importância de melhores métodos para implementar as reformas estruturais. A este respeito, o Comité salienta as seguintes prioridades:

6.2.1. Uma primeira condição para o êxito das reformas é desenvolver o esforço de explicação dos objectivos a atingir: é necessário, principalmente, melhorar a percepção e a compreensão dos desafios. A preparação das Cimeiras da Primavera deveria conduzir, nos diferentes Estados-Membros, a verdadeiros debates que associem estreitamente os representantes da sociedade civil organizada.

6.2.2. Esta exigência implica uma melhor consulta das organizações socioprofissionais relativamente às reformas a introduzir, às suas perspectivas, aos seus efeitos, às suas condições e ao seu estado de aplicação. Através destas consultas, convém também otimizar a repartição das contribuições necessárias, com uma melhor co-responsabilidade na aplicação das reformas. Para além do legislador e dos poderes públicos, os intervenientes da sociedade civil têm igualmente um papel importante a desempenhar (iniciativas dos meios socioeconómicos, acordos dos parceiros sociais, etc.). Os Estados deverão, pois, encorajar mais os intervenientes da sociedade civil a assumirem todas as suas responsabilidades na implementação das reformas, neles delegando, tanto quanto possível, os aspectos que reclamam a sua participação, e não a dos poderes públicos.

6.2.3. O estado de aplicação das reformas deverá ser melhor especificado nos relatórios anuais dos Estados e da Comissão na Cimeira da Primavera, que devem mencionar não apenas as medidas que foram tomadas pelos poderes públicos, mas também as iniciativas dos sectores socioeconómicos e dos parceiros sociais relativas a essas reformas.

6.2.4. Na sequência da reorientação do acompanhamento e da avaliação dos processos implementados no início de 2003, com a apresentação anual de um relatório de síntese pela Comissão, é necessário assegurar que esta interacção mútua dos processos se torne mais efectiva. Desta forma, poderão ser mais bem integradas as linhas directrizes para o emprego e as grandes orientações de política económica, em vez de se proceder apenas à sincronização entre ambas. Isto contribuirá para simplificar de forma útil o processo anual de orientação económica e social da UE.

6.2.5. Convém também melhorar a eficácia da avaliação comparativa ou «benchmarking», o que permite divulgar as melhores práticas. Para o efeito, seria útil criar no sítio Internet Europa, no âmbito da Estratégia de Lisboa, uma base de observação e de dados sobre as reformas estruturais na UE, instando os Estados e os intervenientes da sociedade civil a fornecerem todos os elementos de informação úteis para o seu desenvolvimento. O Comité pretende contribuir directamente para uma melhor informação sobre as iniciativas dos actores da sociedade civil no âmbito das reformas.

6.2.6. Deve ser dada uma atenção especial à integração ideal na Estratégia de Lisboa dos dez novos Estados-Membros da Europa Central e do Mediterrâneo — e à associação de outros Estados candidatos à adesão — tendo em conta as suas características próprias e, principalmente, os atrasos de desenvolvimento que se verificam na maior parte deles relativamente aos actuais 15 Estados-Membros da UE, o que não exclui que os novos Estados-Membros possam apresentar determinadas vantagens comparativas nos processos de reforma. Estes países deverão ser convidados a apresentar os seus programas de reformas e os progressos realizados na próxima Cimeira da Primavera, em Março de 2004.

6.3. No que se refere ao âmbito e ao conteúdo das reformas, o Comité salienta muito especialmente as seguintes prioridades:

6.3.1. A introdução da moeda única exige, cada vez mais claramente, uma governação económica comum (que tem sido recusada pelos Estados-Membros), que vá além da coordenação ainda embrionária exercida por Bruxelas. Tal governação comum implicará, naturalmente, a aproximação dos sistemas fiscais, nomeadamente para eliminar todas as duplas tributações através de um regulamento único, em vez de convenções bilaterais tão inextricáveis quanto heterogéneas, de modo a simplificar o regime fiscal das trocas intracomunitárias e harmonizar as bases tributárias. Está a ser elaborado um parecer do Comité sobre as diversas questões fiscais.

6.3.2. O Pacto de Estabilidade, que visa a contenção dos défices públicos, constitui uma segurança útil, ao mesmo tempo que exprime claramente a solidariedade que une todos os Estados que participam no euro. Importa, pois, respeitá-lo. Não pode, porém, fazer esquecer o objectivo de crescimento igualmente presente no espírito e na letra do Pacto, domínio no qual os motivos de insatisfação são, pelo menos, equivalentes aos que se referem aos défices: seria ilusório pretender combater eficaz e duradouramente os défices públicos nacionais sem acordar em conjunto uma política europeia que abra verdadeiras perspectivas de crescimento. Seria também ilusório pretender realizar reformas estruturais, muitas vezes rigorosas, sem oferecer aos cidadãos europeus perspectivas positivas e credíveis.

6.3.3. Isto implica utilizar com um maior entusiasmo e determinação o mercado único como factor de crescimento privilegiado para a economia europeia, acelerando as aberturas recíprocas necessárias à sua conclusão e impondo um maior rigor nas transposições nacionais. Com o alargamento de 15 para 25 Estados-Membros em 2004, esta gestão reforçada do mercado único é mais do que nunca necessária. Trata-se de melhor assegurar a sua coesão, a sua identidade, a sua fluidez e a sua segurança. Tudo isto justifica, em particular, que se preveja, tanto em cooperação como em complementaridade com as administrações nacionais:

6.3.3.1. verdadeiras inspecções comunitárias do mercado único;

6.3.3.2. uma gestão comum das alfândegas europeias nas fronteiras externas;

6.3.3.3. uma melhor coordenação transnacional dos serviços públicos, que poderá preparar, nos domínios em que tal se justificar, a criação de serviços de interesse geral a nível europeu.

6.3.4. Seria igualmente oportuno incentivar um maior número de empresas, independentemente da sua dimensão, a utilizarem efectivamente o grande mercado europeu como o seu verdadeiro mercado interno e a desenvolverem-se a essa escala. O Comité lembra as suas propostas favoráveis a um estatuto europeu simplificado aberto às pequenas e médias empresas e solicita de novo à Comissão que apresente um projecto de estatuto nesses moldes ⁽¹⁾.

6.3.5. Uma outra reforma fundamental para a economia europeia é, como salientado, a justo título, pela Estratégia de Lisboa, a promoção da economia do conhecimento: os países da União Europeia não investem suficientemente nas tecnologias do futuro, e, quando o fazem, agem de forma demasiado dispersa. O programa-quadro de investigação da UE, cujo montante muito modesto (apenas 5 % dos orçamentos nacionais de investigação) dá lugar a uma grande fragmentação entre Estados, deveria, por um lado, ser claramente revalorizado para atingir verdadeiramente o limiar da eficácia e, por outro lado, estar mais concentrado em programas tecnológicos verdadeiramente europeus, capazes de apoiar o crescimento dos países da UE. A definição de uma abordagem mais convergente no domínio da defesa, no âmbito da política externa e de segurança comum, nas suas várias incidências (presença territorial, harmonização dos armamentos, novas tecnologias de dupla utilização civil e militar, etc.), que incluía

(1) JO C 125 de 27.5.2002.

uma abertura recíproca mais efectiva dos correspondentes mercados públicos, deverá desempenhar um papel fundamental para conferir esta nova dimensão à inovação tecnológica europeia.

6.3.6. O relançamento do emprego decorrerá sobretudo do relançamento do crescimento, activado pelas reformas económicas (aprofundamento do mercado interno, encorajamento das iniciativas dos operadores, atracção dos investimentos, etc.). As reformas sociais no domínio do emprego (educação e formação, empregabilidade, melhor fluidez do mercado de trabalho) devem ser concebidas para acompanhar estas reformas económicas e otimizar as suas repercussões no emprego. Os exemplos positivos de relançamento do emprego na Holanda, no Reino Unido, na Irlanda e na Dinamarca ilustram bem esta constatação.

6.3.7. O Comité pronuncia-se, pois, a favor de uma iniciativa europeia de crescimento, tal como foi proposta, em Julho, pela Presidência italiana do Conselho, pela Comissão e, também, pelo Grupo de Alto Nível presidido por André Sapir. A França e a Alemanha apresentaram igualmente, em Setembro, orientações comuns no mesmo sentido. O próprio Conselho Europeu de 16 e 17 de Outubro de 2003 acaba de concordar com a necessidade de tal iniciativa, cujas modalidades práticas deverão ser objecto de decisões concretas no Conselho Europeu de 12 e 13 de Dezembro de 2003. Trata-se, no entender do Comité, de definir e aplicar, à escala europeia, novos incentivos ao crescimento que permitissem activar os investimentos, tanto no domínio da investigação como na área das novas tecnologias (como já foi referido) e, também, em matéria de infra-estruturas transnacionais (transportes, energia, telecomunicações, ambiente) necessárias ao bom funcionamento do mercado único alargado. Reforçando os empréstimos e os financiamentos do Banco Europeu de Investimento a favor de tais investimentos, com o envolvimento dos investidores privados no âmbito de novas parcerias público-privadas, e contribuindo assim, através destas e de outras medidas, para reforçar a confiança dos diversos actores da economia europeia, compensar-se-iam os efeitos negativos a curto prazo que o necessário rigor imposto pelo pacto de estabilidade aos orçamentos nacionais pode causar a nível do crescimento.

6.3.8. As reformas da protecção social, que devem permitir garantir o equilíbrio financeiro dos diferentes regimes (desemprego, saúde, pensões), tornaram-se particularmente necessárias devido ao envelhecimento demográfico, ao aumento das despesas com a saúde e ao rigor acrescido que se impõe às finanças públicas. À semelhança das reformas sociais no domínio do emprego, implicam uma estreita consulta dos parceiros sociais, que podem ser chamados, pela via da política contratual, a desempenhar um papel muito importante nas medidas a tomar.

6.3.9. Para além das diversas iniciativas positivas da Comissão (codificações, Livro Branco sobre a Governança, medidas anunciadas pelo programa europeu de simplificação, etc.), convém reforçar a qualidade e a simplificação das disposições legislativas e administrativas (domínio em que há ainda muito a fazer), o que implica, nomeadamente:

6.3.9.1. uma nova cultura da simplificação administrativa, orientada em função das necessidades do utilizador, tanto a nível europeu (elaboração de um código de conduta das instituições da União nesse sentido) como nos Estados-Membros (que deveriam assumir compromissos paralelos e pô-los em prática no plano nacional), com resultados rápidos, concretos e mensuráveis;

6.3.9.2. uma melhoria das análises de impacto dos novos projectos de regulamentação, assegurando a sua autonomia e a sua qualidade; o Comité atribui a maior importância a estas análises e está pronto a dar o seu contributo para o reforço das mesmas, no âmbito da sua função consultiva;

6.3.10. Por último, é necessário promover as iniciativas dos agentes socioeconómicos, que condicionam a adaptação da Europa ao seu novo enquadramento económico e social. Estas iniciativas devem acompanhar as reformas estruturais económicas e sociais de forma mais sistemática, aumentar o seu impacto positivo e ser mais apoiadas pelos poderes públicos, tanto europeus como nacionais. Isto implica, particularmente:

6.3.10.1. um maior espaço de liberdade e de responsabilidade, especialmente a nível europeu, assegurando, por outro lado, uma aplicação mais eficaz da regulamentação reorientada;

6.3.10.2. um melhor recurso a abordagens de auto-regulação e de co-regulação no quadro de uma parceria com os poderes públicos, principalmente nos domínios relativos ao diálogo social, ao reconhecimento das qualificações profissionais, aos serviços, à protecção do ambiente, ao comércio e aos consumidores.

6.4. Em conclusão, o Comité está convicto da necessidade de assegurar que as reformas estruturais necessárias à competitividade da União Europeia sejam, por um lado, apoiadas pelo relançamento do crescimento económico, através da conclusão do mercado único e do desenvolvimento dos investimentos trans-europeus, e, por outro lado, debatidas com mais profundidade, mais bem compreendidas e mais bem repartidas entre os decisores políticos os actores da sociedade civil organizada. Trata-se de otimizar a Europa enquanto centro económico,

imprimindo uma maior dinâmica à sua capacidade autónoma de crescimento e assegurando o aumento dos esforços necessários para esse fim. A eficácia do impacto destas reformas num contexto económico e social difícil, e, portanto, o seu êxito ou o seu fracasso, dependerão, em definitivo, do facto de não

serem apenas decididas e «lançadas» pelos dirigentes políticos, através de leis e de regulamentos, mas também, e sobretudo, apoiadas «na retaguarda» pelos actores económicos e sociais, na sua qualidade específica de parceiros contratuais e de criadores de iniciativas «no terreno».

Bruxelas, 30 de Outubro 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 Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado»

(COM(2003) 397 final — 2003/0169 (CNS))

(2004/C 32/24)

Em 1 de Agosto de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité decidiu, na sua 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 30 de Outubro), designar A. Bedossa relator-geral, e adoptou o presente parecer por 66 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções.

1. Introdução

1.1. Para um consultor fiscal, a problemática das taxas de IVA depende mais do *marketing* político e da política fiscal do que de medidas estruturais que afectam a competitividade das empresas ou a concorrência. Todavia, no plano económico, qualquer alteração da taxa de IVA tem um efeito imediato e a longo prazo sobre o consumo; a diminuição das taxas estimula o consumo e produz assim efeitos directos sobre a produção e o emprego, sobretudo quando diz respeito a actividades locais que não geram distorções da concorrência. Além disso, a criação de postos de trabalho provocada por esta diminuição do IVA produz consideráveis efeitos indirectos sobre as receitas públicas através do aumento do imposto sobre os rendimentos das empresas, dos rendimentos salariais e sociais, bem como uma redução do custo das medidas sociais de combate ao desemprego.

1.2. Contrariamente aos outros impostos, o IVA sobre os consumos finais é visível e serve, por conseguinte, de pretexto para a redução de outras imposições fiscais (impostos indirec-

tos específicos, impostos directos, impostos sociais e fiscalidade local). Ora, como o IVA exige um registo exacto do volume de negócios, a partir do momento em que o IVA é cobrado, é muito mais difícil escapar aos outros tipos de imposições fiscais e parafiscais.

1.3. Não obstante as taxas do IVA serem frequentemente objecto de fortes pressões ou intervenções políticas, não é tão certo que criem dificuldades administrativas significativas para as empresas. O que poderia eventualmente criar dificuldades seria uma multiplicação dos tipos de taxas e a dificuldade de distinguir entre a aplicação de uma ou de outra taxa. De vez em quando surgem problemas.

1.4. É exacto, tal como refere a Comissão, que a racionalidade da situação escapa às empresas e que a aplicação das regras conduz por vezes a situações de incrível complexidade, mas em matéria de IVA, isto não é inerente às taxas. Pode-se

mesmo afirmar que, desde a redução do número de taxas em 1993 e da limitação do aumento das taxas, as dificuldades diminuíram consideravelmente. Numerosas empresas funcionam com uma taxa única e as dificuldades, quando se apresentam, podem ser resolvidas ao nível central e de uma vez por todas, para períodos muito longos.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a «proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado», adoptada pela Comissão em 16 de Julho de 2003.

2.2. O Comité recorda que, no seu parecer adoptado em 26 de Maio de 1999, em conformidade com as orientações do Conselho Europeu sobre o emprego, referiu a necessidade de utilizar o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) como meio premente de combate ao desemprego e como instrumento de luta contra o trabalho não declarado, embora possam ser apresentados vários tipos de objecções a esta proposta.

2.3. O Comité encara esta proposta como uma iniciativa que visa dar a todos os Estados-Membros, nomeadamente com a iminência do alargamento, as mesmas possibilidades de aplicar taxas reduzidas em domínios muito particulares, definidos e devidamente classificados.

2.4. O Comité nota que o projecto de directiva em estudo pretende racionalizar as múltiplas derrogações que se desenvolveram em determinados Estados-Membros, mas não em todos, e que estão em vigor em matéria de taxas.

2.5. O Comité assinala que nos considerandos da Directiva 1999/85/CE do Conselho eram estabelecidos os objectivos desta experiência, nomeadamente, o aumento do emprego e a diminuição da economia subterrânea que deveriam ser alvo de uma avaliação global: nove Estados decidiram participar nesta avaliação, tendo sido realizada, em Julho de 2002, uma troca de pontos de vista sobre os métodos de avaliação e as dificuldades encontradas na elaboração desta avaliação.

2.6. O mecanismo económico subjacente era aumentar o emprego e diminuir a economia subterrânea.

2.6.1. Uma diminuição do IVA deve provocar uma diminuição do preço que o consumidor paga pelo serviço correspondente, o que deveria resultar num aumento da procura; por sua vez, o aumento da produção deveria levar à contratação de pessoal e não ao aumento da produtividade. A Directiva 1999/

/85/CE estabelecia claramente que devia existir uma relação estreita entre a diminuição do preço resultante da redução da taxa e o aumento previsível da procura.

2.6.2. Quanto à economia subterrânea, o aumento do IVA apenas poderá ter consequências para as empresas que existem legalmente, mas que desenvolvem uma parte das suas actividades na economia subterrânea. A dificuldade da avaliação reside na aferição de uma actividade que, por natureza, não é «observada».

2.7. O Comité nota igualmente que o período de observação considerado tem uma grande importância: a situação da evolução do emprego não é a mesma quando o período considerado é um período de forte crescimento ou quando é, pelo contrário, de forte recessão, como acontece actualmente, pois há que ter em conta a conjuntura económica.

3. Observações na especialidade

3.1. A proposta da Comissão comporta quatro vertentes.

3.1.1. A racionalização da lista dos bens e serviços, aos quais os Estados-Membros podem decidir aplicar taxas reduzidas, incide sobre quatro pontos:

- A faculdade de aplicar as taxas reduzidas não se alarga a novas categorias às quais nenhum Estado-Membro aplica actualmente taxas reduzidas;
- A faculdade de aplicar taxas reduzidas é extensiva às categorias de bens e de serviços relativamente aos quais certas medidas derrogatórias específicas já autorizam um determinado número de Estados-Membros a aplicar taxas reduzidas, sem que tal prejudique o bom funcionamento do Mercado Interno: restaurantes, habitações, fornecimento de gás e electricidade;
- A faculdade prevista de aplicar uma taxa reduzida às plantas e aos produtos da floricultura;
- São introduzidas especificações, nomeadamente quanto ao material utilizado pelos deficientes, aos serviços de esgotos e de limpeza das vias públicas e à reciclagem dos resíduos.

3.1.2. A racionalização das outras taxas reduzidas:

- Através da supressão das derrogações que permitiram no passado que alguns Estados-Membros mantivessem taxas reduzidas para bens e serviços não incluídos na lista limitativa;
- Através da limitação das taxas zero e das taxas super-reduzidas unicamente para os bens e os serviços mencionados na lista do Anexo H;

3.1.3. A racionalização das taxas inferiores em determinados territórios, para definir uma base jurídica clara para cada uma destas derrogações e restringir o seu âmbito de aplicação para evitar abusos;

3.1.4. O IVA para certos serviços que exigem uma grande intensidade de mão-de-obra: a Comissão defende que a transmissão nos preços ou o efeito sobre a criação de emprego que resulta da diminuição das taxas de IVA é muito reduzida ou quase inexistente, e assim a Comissão entende que isto poderá contribuir para um desperdício de recursos orçamentais que poderiam ser utilizados mais vantajosamente, dando assim melhores resultados. Todavia, a Comissão não põe em questão o carácter facultativo das taxas reduzidas de IVA.

3.2. Os objectivos e as limitações

3.2.1. O Comité tem consciência de que esta directiva procura realizar os objectivos seguintes:

- Aplicar a nova estratégia de IVA com vista a melhorar o funcionamento do sistema comum de IVA no quadro do Mercado Interno;
- Preservar o acervo comunitário em matéria de taxas e evitar que as disparidades actuais se agravem;
- Reduzir as incoerências do regime actual, designadamente ao nível das várias derrogações específicas presentemente concedidas a determinados Estados-Membros.

3.2.2. O Comité salienta que o projecto de directiva teve o cuidado de insistir nos pontos seguintes:

- No respeito pelo princípio da subsidiariedade, a competência fiscal dos Estados-Membros não é afectada mais do que é necessário para o bom funcionamento do Mercado Interno;
- Circunscrever bem o âmbito de aplicação das taxas reduzidas de IVA, para não perturbar o referido bom funcionamento do Mercado Interno;
- A manutenção de medidas derogatórias deveria ter uma duração muito limitada no tempo;
- Convém não perder de vista a Estratégia de Lisboa, alargada em Göteborg à promoção do desenvolvimento sustentável, ao reforço do emprego, à reforma económica e à coesão social no quadro de uma economia baseada no conhecimento;

3.2.3. O Comité inteirou-se dos resultados do conselho informal de Stesa, de 13 de Setembro de 2003, que confirmou

as numerosas divergências quanto à lista dos serviços que vão beneficiar da redução do IVA.

3.2.3.1. Destas numerosas divergências, o Comité partilha o parecer da Comissão, nomeadamente em relação à repercussão da taxa do IVA no poder de compra dos consumidores que é frequentemente muito baixa e sobretudo temporária, e isto constitui sem dúvida um retrocesso para o Mercado Interno, tendo em conta o elevado custo orçamental desta medida.

3.2.3.2. Se por um lado, é necessário simplificar e tornar mais coerente o sistema do IVA, por outro a manutenção destas derrogações muito numerosas pode provocar distorções da concorrência.

3.2.4. O Comité nota que a jurisprudência do Tribunal de Justiça, constante, nomeadamente, nos acórdãos de 18 de Janeiro de 2001, 8 de Março de 2001, 3 de Maio de 2001 e 8 de Maio de 2001, é muito importante para a análise das diferentes medidas adoptadas pelos Estados-Membros quanto à definição do âmbito de aplicação das taxas reduzidas, e passa a servir de orientação para a revisão e a racionalização do Anexo H.

3.3. As actividades que beneficiam da redução do IVA e que são enumeradas no anexo K têm características próprias diferentes dos outros bens ou serviços industriais: na maior parte dos casos, estas actividades são exercidas, por um lado, por pequenas e micro empresas e, por outro lado, ao nível local. Estas pequenas e micro empresas são vitais para a economia, nomeadamente local, e qualquer aumento das suas actividades traduz-se imediatamente por um aumento do emprego local e não por uma deslocalização das actividades.

3.3.1. Nas suas conclusões sobre as experiências realizadas em matéria de diminuição do IVA, a Comissão sublinha que os Estados-Membros participantes não apresentaram a prova da eficácia desta medida em matéria de emprego e de redução do trabalho não declarado. Embora as informações fornecidas por certos Estados-Membros beneficiários sejam insuficientes, o relatório apresentado pela França demonstra que se criou uma grande quantidade de novos postos de trabalho no sector da construção, e os relatórios do Luxemburgo e dos Países Baixos no sector dos cabeleireiros. Os relatórios apresentados pelas organizações representativas das empresas beneficiárias tendem geralmente a demonstrar o efeito positivo desta medida. Por outro lado, os efeitos positivos demonstrados variam em função dos sectores e dos Estados-Membros. Além disso, para serem mais completas, as conclusões deveriam ter analisado os efeitos induzidos pela criação dos novos empregos nas receitas públicas (fiscais e sociais).

3.3.1.1. A Comissão considera que a diminuição do IVA não beneficiou suficientemente os consumidores sob a forma de redução dos preços. Os argumentos apresentados pela Comissão não são concludentes : segundo o relatório do Governo Francês, a diminuição do IVA repercutiu-se, na ordem de 75 %, no preço final no sector da construção, o que deu azo a que os consumidores encomendassem mais obras, tendo gerado assim actividades suplementares para as empresas e a criação de postos de trabalho.

3.3.1.2. O impacto sobre o trabalho não declarado é, por natureza, muito difícil de demonstrar, na medida em que a própria importância deste tipo de trabalho não é claramente conhecida: de momento, é preciso contentar-se com abordagens aleatórias não quantificáveis e vários relatórios apresentam as impressões dos empresários no terreno, nomeadamente do sector da construção, que sublinham a redução do trabalho não declarado, tanto no interior como no exterior das empresas.

3.3.2. Nestas condições, o Comité considera que é possível pronunciar-se objectivamente sobre os efeitos positivos da redução do IVA em determinados sectores que foram alvo de experiências, à luz dos resultados de alguns relatórios nacionais.

3.3.2.1. Por outro lado, o Comité chama a atenção da Comissão, do Parlamento, do Conselho e dos Estados-Membros para as graves consequências económicas e em termos de destruição de postos de trabalho que o fim da experimentação implicaria. Por conseguinte, o Comité considera que é necessário transformar a experiência em medida definitiva.

3.3.3. Relativamente às actividades mencionadas no novo anexo H, o Comité exprime a sua satisfação com a proposta da Comissão, bem como com a introdução de novos sectores ou de novas actividades, por exemplo, a restauração. No entanto, não se justifica a exclusão do antigo anexo K de dois sectores, o dos cabeleireiros e dos pequenos serviços de reparação:

- Não é razoável excluir definitivamente certas actividades com base em conclusões, aliás não concludentes e contestadas, de estudos a curto prazo;
- É preciso ter em conta que os novos postos de trabalho criados nestes dois sectores correriam o risco de desaparecer;
- O restabelecimento das taxas normais de IVA nestes sectores teria consequências económicas negativas.

3.3.4. Na medida em que o anexo H é uma possibilidade concedida aos Estados-Membros e não uma obrigação, o Comité solicita o seguinte:

- Que se confirmem as 20 categorias de actividades do novo anexo H;

- Que se acrescentem os cabeleireiros e os pequenos serviços de reparação mencionados no antigo anexo K;
- Que se acrescentem à categoria 10 os edifícios históricos e religiosos, bem como o património cultural e arquitectónico privado ou profissional e industrial.

4. Conclusão

4.1. As taxas constituem sem dúvida uma preocupação de política fiscal, na medida em que o seu nível na fase do consumo final influencia as receitas dos Estados.

4.1.1. A problemática das taxas podia ter sido muito importante na perspectiva dos projectos da Comissão Europeia que foram examinados em finais da década de 80 e início da década de 90 e que visavam suprimir as isenções de IVA nas relações intracomunitárias e introduzir um sistema de IVA no país de origem. Nesta perspectiva, era importante harmonizar as taxas.

4.1.2. Ora, este projecto de IVA no país de origem felizmente foi adiado. Nessa altura, foi muitas vezes posto em causa o egoísmo dos Estados, a suposta recusa de abandonar as suas prerrogativas fiscais, o receio de uma Comissão Europeia toda-poderosa, etc.

4.1.3. Os projectos da Comissão não permitiam afectar de modo preciso cada tipo de IVA relativo ao consumo no seu território. Isto não significa que o objectivo do IVA no país de origem, como tinha sido defendido pela Comissão, tivesse sido um erro. Significa simplesmente que os meios disponíveis não correspondiam ao objectivo almejado.

4.1.4. Muito pelo contrário, a eliminação das isenções nas relações intracomunitárias tenderia para reduzir de modo significativo a fraude de tipo «carrossel», à qual se dedicam certas organizações criminosas em detrimento dos tesouros nacionais e sobretudo das empresas. Estamos perante um problema grave de que são vítimas muitas empresas.

4.2. O Comité congratula-se com os esforços desenvolvidos para redigir o novo Anexo H, na mira de o racionalizar e simplificar, tornando-se *ipso facto* a referência única para definir o âmbito de aplicação das taxas reduzidas, bem como das taxas super-reduzidas e das taxas zero.

4.2.1. O aditamento de novas categorias satisfaz os pedidos urgentes dos Estados que não tinham recebido autorização, em particular a categoria 14 «serviços de restauração». Este aditamento deverá permitir uma aplicação da taxa reduzida aos serviços de restauração em mais Estados-Membros, o que constitui um passo decisivo a favor de uma aplicação mais uniforme das taxas reduzidas.

4.3. O Comité não adere de modo algum ao ponto de vista da Comissão sobre os resultados da avaliação da eficácia da medida, designadamente em termos de criação de emprego e de eficiência.

4.3.1. Embora os estudos realizados apontem no mesmo sentido, pelo menos no sector da categoria 10, relativo à habitação, os resultados para um dos Estados que o aplica são concludentes para as pequenas e médias empresas (PME) do sector em causa. A diminuição das taxas incentivou a procura e levou à contratação dos artesãos do respectivo sector.

4.4. O Comité saúda no entanto a revisão proposta, que constitui um progresso importante na melhoria do sistema comum de IVA, com vista a melhorar o funcionamento do Mercado Interno.

4.4.1. Esta grande simplificação das taxas de IVA em toda a União Europeia preserva ao mesmo tempo a competência fiscal dos Estados-Membros na determinação das taxas de IVA aplicáveis nos seus territórios.

4.5. O Comité concorda que uma revisão esteja prevista para 2004, com vista a garantir uma análise dos impactos económicos, ambientais e sociais desta proposta.

4.6. A proposta da Comissão é útil na medida em que procura reintroduzir mais racionalidade e menos desigualdades na aplicação do regime comum de IVA. Todavia, esta situação não é inerente às taxas de IVA e a adopção da directiva não justificaria o abandono de outras prioridades como, por exemplo, o fim das discriminações e das incoerências graves de que padecem os sectores económicos aos quais são impostas isenções de IVA. Nesta perspectiva, seria oportuno autorizar os Estados a alargarem a aplicação do princípio da taxa zero a todas as operações previstas no artigo 13.º da sexta directiva.

4.6.1. Com base no que precede, propõe-se que o Comité solicite à Comissão a alteração do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), segundo parágrafo, da proposta como segue:

«A derrogação prevista no primeiro parágrafo só se pode aplicar aos fornecimentos de bens ou às prestações de

serviços de uma das categorias mencionadas no anexo H ou no artigo 13.º».

4.6.2. No artigo 1.º, n.º 2, alínea c), propõe-se a supressão dos termos seguintes: «... que dêem lugar ao consumo nesses territórios ...».

4.7. O Comité contesta a conclusão da Comissão, segundo a qual a diminuição da taxa de IVA nunca é a medida mais eficaz, que o seu custo orçamental é elevado em relação com os seus efeitos económicos e que é preferível reduzir os encargos sobre o trabalho. A redução dos encargos e a diminuição do IVA são medidas interactivas e, por força do princípio da subsidiariedade, a Comissão deve deixar aos Estados-Membros o cuidado de escolher as medidas que estes julgam ser mais oportunas em função das suas políticas próprias.

4.7.1. O Comité recorda o carácter indicativo e não obrigatório da proposta de directiva da Comissão; na medida em que as categorias do anexo H se aplicam a actividades locais que não são susceptíveis de criar distorções de concorrência ao nível transfronteiriço, é essencial que um Estado-Membro não dê um parecer negativo unicamente porque não pretende que seja aplicado no seu país um ou outro tema previsto na directiva. Para estimular o desenvolvimento de políticas dinâmicas a favor dos sectores em causa e evitar o risco de uma violenta recessão económica e social que provocaria o restabelecimento da taxa normal de IVA, o Comité convida resolutamente os Estados-Membros a adoptarem a proposta de directiva tendo em conta as propostas precedentes.

4.7.1.1. O Comité observa que as pequenas e micro empresas locais são importantes beneficiárias da medida que satisfaz as prioridades da Carta Europeia das Pequenas Empresas, e que, por isso, é necessário o seu reforço. O Comité recorda, tal como o Parlamento, o seu desejo de que a redução do IVA seja extensiva ao conjunto das actividades com uma grande intensidade de mão-de-obra.

4.7.1.2. O Comité foi alertado para as dificuldades com que se deparam as empresas em questão, nomeadamente no sector da construção, para programar as suas actividades em 2004 na falta de uma decisão clara. O Comité convida os governos a adoptarem a proposta de directiva sem demora, para não coibir a actividade das empresas durante os próximos meses.

Bruxelas, 30 de Outubro 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 Conselho que altera a Directiva 90/435/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes»

(COM(2003) 462 final — 2003/0179 (CNS))

(2004/C 32/25)

Em 5 de Setembro de 2003, o Conselho da União Europeia 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 403.ª reunião plenária de 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 29 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu decidiu nomear R. Polverini relatora-geral e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Contexto

1.1. A directiva 90/435/CEE introduziu um corpo de disposições legais no atinente aos pagamentos de dividendos e a outras distribuições de lucros, destinado a eliminar ou, pelo menos, a reduzir a dupla ou múltipla tributação jurídica e económica que impende, no Estado onde se encontra situada a sociedade-mãe, sobre os lucros distribuídos por uma sociedade afiliada.

1.2. A experiência adquirida com a aplicação desta directiva evidenciou a necessidade de efectuar algumas correcções ao texto original adoptado em 1990.

1.3. Inspirada por estudo sobre a fiscalidade das empresas nos Estados-Membros, a Comissão formulou a presente proposta de alteração, cujo objectivo principal é alargar o leque de sociedades beneficiárias da directiva.

2. Observações na generalidade

2.1. Na perspectiva do próximo alargamento da União Europeia, o CESE considera que a remoção eficaz dos obstáculos de natureza fiscal requer a harmonização progressiva da legislação dos Estados-Membros na matéria.

2.2. Perante os fenómenos associados à globalização dos mercados e à disseminação de novas tecnologias e do comércio electrónico, é imprescindível eliminar algumas ineficiências que impedem os operadores de aproveitarem plenamente os benefícios do mercado interno. Esta situação pode conduzir a uma perda de bem estar e a uma degradação da competitividade das empresas da UE, o que iria contra os objectivos de Lisboa.

2.3. O CESE secunda o objectivo que serviu de base à proposta de alteração legislativa à «directiva sobre as sociedades-mãe e as sociedades afiliadas», ou seja, consolidar os grupos de sociedades localizadas noutros Estados-Membros. Para

perseguir um objectivo idêntico basta eliminar ou, pelo menos, reduzir a dupla ou múltipla tributação jurídica e económica a que estão sujeitos, no Estado onde se situa a sociedade-mãe ou um estabelecimento estável, os lucros distribuídos por uma sociedade afiliada.

2.4. O CESE aplaude a proposta de alargar o universo dos destinatários da directiva por forma a abranger entidades com novos estatutos jurídicos, até agora excluídas do seu âmbito de aplicação, tais como cooperativas, sociedades mutualistas, certas empresas sem capital social e caixas económicas.

2.5. É sobremaneira importante para a consolidação dos grupos dentro do mercado comunitário a extensão às caixas económicas e às sociedades mutualistas dos benefícios previstos na «directiva sobre as sociedades-mãe e as sociedades afiliadas», incluindo os sectores bancário e de seguros.

2.6. No entanto, seria oportuno, em certos casos a determinar antecipadamente, considerar a possibilidade de alargar os benefícios inerentes à «directiva sobre as sociedades-mãe e as sociedades afiliadas» (restrita à isenção da retenção dos lucros distribuídos), independentemente da existência ou não de uma relação entre sociedade-mãe e sociedade afiliada.

3. Observações na generalidade

3.1. Artigo 1.º, n.º 1: Estabelecimento estável

3.1.1. Com a alteração proposta ao artigo 1.º da directiva fica mais claro que o Estado-Membro onde se situa o estabelecimento estável tem de garantir os benefícios da directiva sempre que o estabelecimento estável obtenha os lucros distribuídos e na condição de serem cumpridos todos os requisitos de aplicação da «directiva sobre sociedades-mãe e sociedades afiliadas».

3.1.2. A alteração do n.º 1 do artigo 4.º da directiva obriga o Estado do estabelecimento estável e o Estado da sociedade-mãe a quem são distribuídos os lucros a:

- abster-se de tributar esses lucros
- ou
- no caso de tributá-los, a autorizar a sociedade-mãe e o estabelecimento estável a deduzirem do montante do imposto devido a fracção do imposto sobre as sociedades pago pela sociedade afiliada e por qualquer sociedade afiliada de nível inferior sobre tais lucros, até ao limite do montante do imposto correspondente.

3.1.3. A extensão da «directiva sobre sociedades-mãe e sociedades afiliadas» aos casos em que um estabelecimento estável de uma sociedade-mãe recebe lucros distribuídos por uma sociedade afiliada requer que se pondere as várias hipóteses de formação de um triangulação que pode ser gerada pela planificação fiscal dos grupos de empresas.

3.1.4. Neste contexto, o teor da alteração proposta permite a aplicação dos benefícios previstos pela directiva no caso de a sociedade-mãe e a sociedade afiliada terem o domicílio fiscal em Estados-Membros diferentes e os dividendos serem pagos a um estabelecimento estável situado noutro Estado-Membro.

3.1.4.1. Ao mesmo tempo, a directiva poderá ser aplicada quando a sociedade-mãe e a sociedade afiliada têm o domicílio fiscal em Estados-Membros diferentes e o estabelecimento estável a quem são pagos os dividendos estiver situado no mesmo Estado-Membro da sociedade afiliada.

3.1.5. Todavia, a «directiva sobre as sociedades-mãe e as sociedades afiliadas» aplica-se apenas parcialmente no caso de a sociedade-mãe e a sociedade afiliada se encontrarem em diferentes Estados-Membros e o estabelecimento estável estiver situado num Estado não comunitário. Em consequência das

alterações propostas, por um lado, o Estado deveria prescindir de cobrar à sociedade afiliada uma retenção na fonte (ver artigo 5.º da directiva) sobre os dividendos e, por outro, a jurisdição do estabelecimento estável não deveria aplicar as disposições estabelecidas pela directiva. Por último, o Estado da sociedade-mãe, na nova redacção do n.º 1 do artigo 4.º da directiva, poderá optar ou pela exclusão da tributação desses lucros ou pela dedução do montante imposto da fracção do imposto pago sobre os mesmos, até ao limite do montante do imposto correspondente.

3.1.6. Além disso, haverá que prestar especial atenção ao risco potencial de abuso da directiva quando a sociedade-mãe e a sociedade afiliada se situem no mesmo Estado-Membro e o estabelecimento estável estiver localizado num outro Estado-Membro. Nestas circunstâncias, não deveria aplicar-se a directiva, uma vez que, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, a sociedade afiliada deve ter domicílio fiscal num Estado-Membro que não o da sociedade-mãe.

3.1.6.1. Convém, no entanto, examinar mais a fundo esta situação específica perante a hipótese de violação do princípio da não discriminação. Aplicam-se a estes aspectos as considerações formuladas nas «observações na generalidade».

3.2. Artigo 1.º, n.º 2: Extensão do elenco de sociedades beneficiárias da directiva

3.2.1. Para alargar o número de casos abrangidos pela directiva, propõe-se uma redução da exigência imposta ao limiar mínimo da participação exigida (e necessária para classificar uma sociedade como sociedade-mãe ou sociedade afiliada) de 25 % para 10 %.

3.2.2. O CESE regista com agrado que a diminuição do limiar de participação mínima eleva o número de sociedades que podem beneficiar das vantagens fiscais previstas na Directiva 90/435/CEE e que, antes disso, não satisfaziam o requisito mínimo de participação de 25 %.

Bruxelas, 29 de Outubro 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 Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao processo de aprovação de medidas derogatórias e à competência de execução»

(COM(2003) 335 final — 2003/0120 (CNS))

(2004/C 32/26)

Em 20 de Junho de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator A. Pezzini de 16 de Outubro de 2003.

Na 403.ª reunião plenária, realizada em 29 e 30 de Outubro de 2003 (sessão de 30 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 62 votos a favor, nenhum voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de alteração da Directiva do Conselho 77/388/CEE, que estabelece disposições para a instituição de um sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado (Sexta Directiva IVA), visa introduzir medidas destinadas a tornar mais transparentes os processos previstos nos artigos 27.º e 30.º da directiva e instituir mecanismos que permitam a adopção, por parte do Conselho, de medidas de execução do IVA a nível comunitário.

2. Regime previsto nos artigos 27.º e 30.º

2.1. Nos termos dos aludidos artigos 27.º e 30.º, o Conselho pode autorizar um Estado-Membro a introduzir na legislação nacional medidas específicas, derogatórias das disposições da Sexta Directiva, destinadas a simplificar a cobrança do imposto sobre o valor acrescentado, evitar determinadas fraudes ou evasões fiscais e promover a conclusão de acordos com países terceiros ou organizações internacionais.

2.2. O processo prevê, em particular, que o Estado-Membro que pretende introduzir medidas derogatórias específicas informe do facto a Comissão, fornecendo-lhe todos os elementos considerados necessários para o efeito. Prevê-se ainda que a decisão se considerará tomada se, no prazo de dois meses a contar da data em que os demais Estados-Membros tomaram conhecimento do pedido, nem a Comissão nem um Estado-Membro tiverem solicitado que o caso seja reapreciado pelo Conselho.

2.3. De acordo com as citadas disposições, o Conselho pode, pois, adoptar tacitamente decisões que nunca foram formalmente submetidas à sua apreciação. Com efeito, embora nas fases anteriores do processo o pedido de autorização seja

enviado pelo Estado-Membro requerente à Comissão, que do facto informa os demais Estados-Membros, à Comissão não incumbe qualquer obrigação de apresentação de uma proposta ao Conselho, ao qual pode, portanto, caber a responsabilidade de decidir sem estar envolvido no processo.

2.4. Por outro lado, o processo não assegura, devido ao seu carácter simplificado, a transparência das decisões do Conselho, com eventual prejuízo do correcto funcionamento do mercado interno. Na situação actual, a adopção tácita de uma decisão por parte do Conselho não permite que os sujeitos passivos do imposto tomem conhecimento do conteúdo da autorização nem das razões que levaram o Conselho a adoptar a decisão.

3. Propostas da Comissão quanto ao previsto nos artigos 27.º e 30.º para a adopção de medidas de execução

3.1. A Comissão considera que, no interesse de todas as partes interessadas, a adopção de medidas derogatórias específicas às disposições da Sexta Directiva comunitária ao abrigo dos artigos 27.º e 30.º deve ser objecto de um processo legislativo que assegure a transparência das decisões e a sua conformidade com as disposições do Tratado e os princípios gerais do direito comunitário.

3.2. Na opinião da Comissão, impõe-se, para tanto, alterar as disposições que prevêm a aprovação tácita de decisões por parte do Conselho, de forma que os pedidos de derrogação passem a ser objecto de uma proposta da Comissão e de uma decisão formal do Conselho.

3.3. A proposta de alteração formulada pela Comissão prevê, em particular, que o processo seja iniciado pelo pedido de um Estado-Membro, que apresenta esse pedido à Comissão, fornecendo-lhe todos os elementos considerados úteis e necessários para a apreciação do caso. A Comissão, se considerar que dispõe de todas as informações essenciais e que não necessita de esclarecimentos, comunica esse facto ao Estado requerente. Caso contrário, solicita informações adicionais às autoridades competentes do Estado em causa.

3.4. A Comissão dispõe de três meses a partir da data de conclusão da fase de instrução ou da comunicação de que não necessita de mais elementos relativos ao pedido para apresentar ao Conselho uma proposta de decisão ou uma comunicação sobre as suas objecções quanto à oportunidade da adopção das medidas derogatórias específicas requeridas pelo Estado-Membro.

4. Medidas de execução

4.1. A experiência adquirida durante o regime transitório para a tributação das transacções intracomunitárias mostra que as divergências existentes entre as legislações nacionais no que se refere à incidência do imposto ou aos procedimentos administrativos prejudicam a neutralidade do sistema de IVA, obstando à internacionalização das empresas e à plena e completa realização do mercado único. Subsistem, com efeito, marcadas diferenças entre Estados-Membros em matéria de interpretação e de aplicação do sistema comum de IVA previsto na Sexta Directiva do Conselho.

4.2. Para a realização do mercado interno, assume particular relevo a aproximação das legislações nacionais e, sobretudo em relação ao IVA, a adopção de medidas susceptíveis de assegurar a aplicação uniforme do imposto na União. Tais medidas não foram, todavia, tomadas aquando da adopção da Sexta Directiva.

4.3. Com o objectivo de promover a aplicação uniforme das disposições da directiva e possibilitar uma colaboração mais eficaz entre os Estados-Membros e a Comissão, foi criado o Comité do IVA. Na sua qualidade de comité consultivo, aprova directivas sobre como as disposições da Sexta Directiva devem ser aplicadas, especialmente no que se refere aos problemas atinentes à distinção entre bens e serviços, à sua classificação ou à definição do local e das eventuais condições da tributação.

4.4. Porém, o referido Comité do IVA não dispõe dos poderes jurídicos necessários para poder assistir a Comissão na adopção de decisões vinculativas. Por outro lado, as orientações por ele adoptadas não têm um estatuto jurídico, pelo que não vinculam juridicamente os Estados-Membros nem podem ser apresentadas em tribunal, quer se trate de um tribunal nacional ou do Tribunal de Justiça.

4.5. Nesta óptica, os objectivos da criação do Comité do IVA não são atingidos, ficando, por consequência, prejudicados o correcto funcionamento do mercado interno e a almejada certeza jurídica.

4.6. Para aplicação uniforme do regime comum de IVA, seria oportuno conferir estatuto jurídico às orientações do Comité do IVA.

5. Propostas da Comissão sobre as medidas de execução

5.1. A Comissão considera que seria conveniente transformar o Comité do IVA num comité de regulamentação que a assistisse na aplicação das disposições em vigor, tendo-se pronunciado nesse sentido na sua proposta de 1997⁽¹⁾ que altera a Sexta Directiva.

5.2. A Comissão está, porém, consciente de que diversos Estados-Membros consideram que, em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, todos os poderes devem permanecer na esfera de competência exclusiva do Conselho.

5.3. Ainda que a proposta de reforma do Comité do IVA continue a ser, segundo a Comissão, a solução mais adequada em abstracto, aquela instituição está consciente de que, na actual fase, se trata de uma solução inviável. A Comissão reputa, todavia, que é conveniente criar, a curto prazo, um regime transitório que permita que o Conselho adopte medidas de execução em matéria de IVA.

5.4. A Comissão entende, em particular, que, na actual fase, é conveniente reservar determinadas competências ao Conselho. Não ignora, com efeito, que a cobrança dos impostos, sobretudo do IVA, é uma componente fundamental da estratégia económica e orçamental dos Estados-Membros.

5.5. A Comissão propõe, portanto, que as medidas necessárias à execução das disposições em vigor sejam adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, de acordo com o processo previsto nos artigos 27.º e 30.º da directiva.

(1) COM(97) 325 final.

5.6. A Comissão identifica, em particular, as áreas em que é necessário tomar medidas à luz das questões levantadas pelos Estados-Membros ou pela própria Comissão no Comité do IVA. A Comissão estabelecerá se é oportuno transformar as directivas unânimes do Comité do IVA em instrumentos jurídicos vinculativos. Este exame envolverá o próprio Comité do IVA, que deve, em todos os casos, ser consultado antes de a Comissão apresentar uma proposta ao Conselho.

5.7. Caso se conclua, no termo do debate realizado no Comité do IVA, que é conveniente estabelecer medidas de execução juridicamente vinculativas para assegurar uma interpretação harmonizada do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado, a Comissão apresentará uma proposta de decisão ao Conselho.

6. Conclusões

6.1. Regime previsto nos artigos 27.º e 30.º

6.1.1. O CESE concorda com a opinião de que o bom funcionamento do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado é uma das condições necessárias para o correcto funcionamento do mercado único.

6.1.2. Nesta óptica, o CESE considera que os processos de introdução, nas legislações nacionais, de medidas derogatórias específicas às disposições da Sexta Directiva deveriam prever a adopção de decisões formais por parte do Conselho e ser particularmente transparentes, de forma que os sujeitos passivos do imposto pudessem ter conhecimento do conteúdo e do fundamento das autorizações.

6.1.3. O CESE subscreve a afirmação da Comissão de que os processos previstos nos artigos 27.º e 30.º da directiva não satisfazem os almejados requisitos de transparência. Lamenta, em especial, que o Conselho possa tomar decisões tácitas sobre questões que não foram formalmente submetidas à sua apreciação e que a adopção tácita de uma decisão não possibilite que as partes interessadas (sujeitos passivos, Estados-Membros, etc.) tenham conhecimento do conteúdo da derrogação nem dos motivos que levaram o Conselho a tomar a decisão.

6.1.4. O CESE aprova, portanto, a proposta da Comissão de alterar as disposições que prevêm que o Conselho possa tomar decisões tácitas, de forma que os pedidos de derrogação passem a ser objecto de uma proposta da Comissão e de uma decisão formal do Conselho.

6.1.5. O CESE observa, por outro lado, que já foram aprovadas diversas medidas derogatórias específicas⁽¹⁾ e que, muito provavelmente, o próximo alargamento da União dará lugar à apresentação de novos pedidos de derrogação.

6.1.6. Espera, contudo, que a Comissão proceda à racionalização dos diversos regimes derogatórios em vigor⁽²⁾ e que, futuramente, a prevenção das fraudes e a simplificação possam igualmente processar-se através do recurso a uma maior cooperação administrativa⁽³⁾, como está, de resto, previsto na proposta de directiva da Comissão⁽⁴⁾, contra as práticas de fraude e evasão fiscal.

6.2. Medidas de execução

6.2.1. O CESE concorda com o ponto de vista de que as diferenças existentes entre os diversos Estados-Membros a nível de procedimentos administrativos e de regulamentações prejudicam a neutralidade da imposição fiscal e constituem um obstáculo de vulto à conclusão do mercado único. Nesta perspectiva, a aplicação uniforme das medidas é um elemento central para a melhoria do regime transitório.

6.2.2. O CESE entende, pois, que a adopção de medidas destinadas a assegurar a aplicação uniforme, a nível comunitário, do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado se reveste de particular importância.

6.2.3. O CESE é do parecer de que seria conveniente, em conformidade com o procedimento adoptado noutros âmbitos da legislação comunitária, transformar o Comité do IVA num comité de regulamentação que assistisse a Comissão na adopção de medidas de execução das disposições vigentes. De resto, o CESE já se pronunciou nesse sentido no parecer sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado (Comité do IVA)»⁽⁵⁾.

6.2.4. O CESE não ignora que vários Estados-Membros consideram que, em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, todos os poderes devem permanecer na esfera de competência exclusiva do Conselho. Concorde, portanto, com a prudência da Comissão ao propor que, na actual fase, a adopção de medidas de execução em matéria de IVA seja da competência exclusiva do Conselho.

(1) Já foram autorizadas 147 medidas derogatórias específicas, das quais 2 dizem respeito à Áustria, 15 à Bélgica, 8 à Dinamarca, 2 à Finlândia, 17 à França, 20 à Alemanha, 1 à Grécia, 12 à Irlanda, 11 à Itália, 13 ao Luxemburgo, 18 à Holanda, 3 a Portugal, 20 ao Reino Unido, 3 à Espanha e 2 à Suécia (fonte: Serviços da Comissão).

(2) Sobre esta matéria, ver COM(2000) 348 final.

(3) JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

(4) COM(2003) 446 final, de 31 de Julho de 2003

(5) JO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

6.2.5. Contudo, o CESE espera que a Comissão siga, a médio prazo, as orientações contidas na comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a estratégia que visa melhorar o funcionamento do sistema de IVA no mercado interno, voltando assim a apresentar a proposta de 1997 que altera a Sexta Directiva ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(97) 325 final.

6.2.6. O CESE espera, em todo o caso, que, no âmbito do ajustamento institucional em curso na Convenção Europeia, sejam atribuídas à Comissão as competências de execução da legislação europeia e que, no que se refere ao imposto indirecto que é o IVA (à excepção do estabelecimento das taxas, até à introdução de um sistema de compensação adequado), se abandone o voto por unanimidade em benefício do voto por maioria qualificada.

Bruxelas, 30 de Outubro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH
