

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 117

47.º ano

Edição em língua  
portuguesa

### Comunicações e Informações

30 de Abril de 2004

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	.....	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	<b>Comité Económico e Social Europeu</b>	
	<b>408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004</b>	
2004/C 117/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos» [COM(2003) 689 final — 2003/0272 (COD)] .....	1
2004/C 117/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às pilhas e aos acumuladores e às pilhas e aos acumuladores usados» [COM(2003) 723 final — 2003/0282 (COD)] .....	5
2004/C 117/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade» [COM(2003) 847 final — 2003/0333 (COD)] .....	10
2004/C 117/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento europeu e do Conselho relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes» (Versão codificada) [COM(2004) 19 final — 2004/0002 (COD)] .....	11
2004/C 117/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro único para a transparência das qualificações e competências (Euro-pass)» [COM(2003) 796 final] .....	12

PT

Preço:  
18 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice (continuação)	Página
2004/C 117/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que respeita ao lugar das prestações de serviços» [COM(2003) 822 final — 2003/0329 (CNS)] .....	15
2004/C 117/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro único para a transparência das qualificações e competências (Euro-pass)» [COM(2003) 796 final] .....	21
2004/C 117/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Avaliação da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável — parecer exploratório» .....	22
2004/C 117/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Avaliação da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável — parecer exploratório» [COM(2003) 572 final] .....	38
2004/C 117/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Um Mercado Interno sem obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas: realizações, iniciativas em curso e desafios a ultrapassar» [COM(2003) 726 final] .....	41
2004/C 117/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às fusões transfronteiras das sociedades de capitais» [COM(2003) 703 final — 2003/0277 (COD)] .....	43
2004/C 117/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário plurianual destinado a tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis» [COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD)] .....	49
2004/C 117/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários» [COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)] .....	52
2004/C 117/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente» [COM(2003) 624 final — 2003/0246 (COD)] .....	55
2004/C 117/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As repercussões da política comercial sobre as mutações industriais, em particular no sector siderúrgico» .....	58

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 408.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 28 E 29 DE ABRIL DE 2004

#### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos»**

[COM(2003) 689 final — 2003/0272 (COD)]

(2004/C 117/01)

Em 28 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 53.º e 54.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos» [COM(2003) 689 final — 2003/0272 (COD)].

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Abril de 2004, sendo relatora M. SHARMA.

Na 408.<sup>a</sup> reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 84 votos a favor e 2 votos contra, o seguinte parecer.

#### **1. Introdução**

1.1 A Directiva 89/109/CEE proporcionou a base para garantir um alto nível de protecção da saúde humana e dos interesses dos consumidores no que diz respeito aos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos, assegurando o funcionamento eficaz do mercado interno.

1.2 Graças ao progresso tecnológico, desenvolveram-se os denominados materiais e objectos «activos» concebidos para manter ou melhorar o estado dos alimentos e prolongar o seu prazo de validade. Outros novos tipos de embalagem, conhecidos por materiais e objectos «inteligentes» que entram em contacto com os alimentos, são utilizados para dar informações sobre o estado dos alimentos.

1.3 Actualmente, na Directiva 89/109/CE, não é claro se os tipos de embalagem «activos» ou «inteligentes» são abrangidos pela legislação nacional ou pela legislação comunitária. A proposta esclarece que estes dois tipos de materiais e objectos que entram em contacto com os alimentos são abrangidos pelo regulamento e estabelece regras básicas para a sua utilização. Prevê também a possibilidade de redigir medidas específicas de execução para esses materiais e objectos.

1.4 A avaliação de substâncias encontra-se actualmente a cargo do CCAH (Comité Científico da Alimentação Humana).

Não obstante, é necessário, por razões de transparência, estabelecer procedimentos mais pormenorizados no que diz respeito à avaliação da segurança e à autorização de substâncias utilizadas no fabrico de materiais que entram em contacto com os alimentos.

1.5 Os materiais e os objectos que entram em contacto com os alimentos devem ser passíveis de rastreio em todas as fases de fabrico, transformação e distribuição. É, por conseguinte, necessário estabelecer regras gerais de rastreabilidade para os mesmos, em consonância com as disposições de rastreabilidade aplicadas aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais estabelecidas no artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002.

1.6 Propõem-se algumas disposições de rotulagem adicionais para melhor informar os consumidores e os utilizadores dos materiais que entram em contacto com os alimentos.

#### **2. Síntese da proposta da Comissão**

2.1 O documento da Comissão propõe a substituição do quadro regulamentar em vigor em matéria de embalagens e prevê, além disso, disposições para a rastreabilidade das embalagens de materiais e activos e inteligentes.

2.2 Pode resumir-se estas embalagens, de uma forma um tanto simplista, a dois tipos principais: os absorvedores — embalagens que eliminam os excessos (por exemplo, os materiais absorvedores de oxigénio) ou os libertadores — embalagens que dispõem de um mecanismo de libertação lenta de conservantes ou aromatizantes para os alimentos. Em todos estes casos, é essencial esclarecer que tanto as embalagens como os absorvedores ou os ingredientes de libertação terão de observar a legislação comunitária relativa aos géneros alimentícios e às embalagens e devem garantir, por conseguinte, a segurança dos alimentos nelas contidos. Como tal, a proposta terá de coadunar-se com o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho que determina os princípios e as normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios.

2.3 A presente proposta visa alterar a Directiva 89/109/CEE para ter em conta as questões supramencionadas. Integra também, por razões de simplicidade, o símbolo que deve acompanhar os materiais e objectos que entram em contacto com os alimentos preceituado pela Directiva 80/590/CEE. A proposta de regulamento substituirá e revogará, por conseguinte, as Directivas 89/109/CEE e 80/590/CEE.

2.4 A Directiva 89/109/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros que regulam os materiais e os objectos destinados a entrar em contacto com géneros alimentícios (directiva-quadro) estabelece os princípios gerais que lhes são aplicáveis, mais concretamente, os princípios da «inércia» dos materiais e da «pureza dos alimentos», bem como o princípio das listas de substâncias autorizadas utilizadas no fabrico de materiais que entram em contacto com os alimentos, sendo excluídas todas as outras (listas positivas) e os grupos de materiais e objectos a regulamentar por medidas de execução (directivas específicas), e determina a avaliação de substâncias pelo Comité Científico da Alimentação Humana (CCAH) e a necessidade de um parecer por parte do Comité Permanente dos Géneros Alimentícios.

2.5 O objectivo político geral da proposta no que respeita ao impacto previsto é:

- garantir um elevado nível de protecção da saúde humana e dos interesses do consumidor,
- garantir a livre circulação de materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos,
- ter em conta desenvolvimentos tecnológicos importantes na área da embalagem dos alimentos,
- garantir uma melhor rastreabilidade e rotulagem dos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos,
- melhorar a transparência do processo de autorização, especificando as várias fases do procedimento,
- dar à Comissão a possibilidade de adoptar, no que diz respeito às medidas de execução, não só directivas, mas

também decisões e regulamentos, dado que estes dois instrumentos são mais adequados para a introdução de disposições tais como as listas positivas,

- assegurar uma melhor aplicabilidade das regras através da instituição de laboratórios de referência comunitários e nacionais.

### 3. Observações na generalidade

3.1 As disposições relativas aos materiais e objectos activos e inteligentes que entram em contacto com os alimentos são gerais e estabelecem o estatuto regulamentar desses tipos de embalagem na Comunidade em benefício da indústria do sector, dos consumidores e dos Estados-Membros.

3.2 Os requisitos de rotulagem adicionais garantirão uma utilização mais informada dos materiais e objectos que entram em contacto com os alimentos por parte do comprador e do consumidor final.

3.3 Melhorar a rastreabilidade dos materiais que entram em contacto com os alimentos será benéfico para o consumidor em caso de problemas e permitirá às empresas reduzir a retirada de produtos defeituosos.

3.4 A abordagem básica sugerida para atingir os objectivos supramencionados consiste em melhorar e harmonizar a legislação comunitária relativa aos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos, introduzindo as regras propostas.

3.5 Em termos do respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Directiva-Quadro 89/109/CEE foi adoptada com a justificação de que as diferenças entre as legislações nacionais dos Estados-Membros impedia a livre circulação desses materiais e objectos. A Directiva 89/109/CEE aproximava essas legislações para se conseguir a livre circulação de materiais e objectos que entram em contacto com os alimentos, protegendo a saúde e os interesses do consumidor. Esta directiva também estabelecia uma lista de materiais e objectos a abranger por directivas específicas. Esta abordagem foi bem sucedida e deve prosseguir.

3.6 A adopção de um regulamento em vez de uma directiva é justificada pela natureza técnica do acto e conduzirá à aplicação directa das regras propostas em toda a Comunidade. Isto é importante na perspectiva de uma Comunidade alargada que compreenderá em breve 25 Estados-Membros e que beneficiará certamente de regras homogéneas e directamente aplicáveis em todo o seu território.

3.7 A autorização comunitária para as substâncias utilizadas no fabrico de materiais que entram em contacto com os alimentos já está prevista na Directiva 89/109/CEE. Assim, as disposições sobre o processo de autorização não implicam novas obrigações para as empresas.

3.8 A proposta da Comissão prevê as seguintes obrigações gerais para os requerentes:

3.8.1 Em primeiro lugar, estes devem apresentar o pedido de autorização à autoridade nacional competente de um Estado-Membro.

3.8.2 Esta deve informar a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos da recepção do pedido e enviar-lhe o pedido e qualquer informação suplementar que possa influir na avaliação da segurança de utilização de uma substância autorizada.

3.9 São as seguintes as obrigações gerais para os operadores de empresas responsáveis pelo fabrico, transformação, importação ou distribuição de materiais que entram em contacto com os alimentos:

3.9.1 rotular todos os materiais e objectos destinados a entrar em contacto com os alimentos, incluindo aqueles cuja utilização para este efeito seja óbvia devido à sua natureza e que até agora estavam excluídos desta obrigação ao abrigo da Directiva 89/109/CEE;

3.9.2 dar instruções sobre as utilizações permitidas dos materiais e objectos activos e inteligentes, de forma a que os seus utilizadores possam respeitar a legislação pertinente aplicável aos alimentos.

3.10 São as seguintes as obrigações gerais para os operadores de empresas:

3.10.1 devem respeitar as condições de utilização e as restrições associadas à autorização de substâncias para o fabrico de materiais que entram em contacto com os alimentos;

3.10.2 devem dispor de sistemas para identificar os seus fornecedores de materiais e objectos e, se for caso disso, das substâncias e dos produtos utilizados para o seu fabrico. Devem estar em condições de disponibilizar, se lhes forem pedidas, estas informações às autoridades competentes;

3.10.3 devem identificar aqueles a quem os seus produtos foram fornecidos e fornecer, se lhe for pedida, esta informação às autoridades competentes;

3.10.4 devem rotular ou identificar adequadamente os materiais e objectos colocados no mercado comunitário para tornar possível a sua rastreabilidade.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE dá o seu aval ao documento da Comissão COM(2003) 689 e aplaude a sua preocupação em consultar continuamente, antes de elaborar a sua versão definitiva, as associações comerciais e as organizações de defesa dos consumidores. O Comité congratula-se igualmente com a inclusão de listas positivas.

4.2 O CESE observa que a Comissão detectou algumas questões delicadas (referidas neste documento de referência) e está consciente de que não haverá uma avaliação alargada da presente proposta. O CESE solicita, mesmo assim, à Comissão

que registe o facto de a presente proposta não ser muito clara nos parágrafos iniciais, mais especificamente, no atinente aos três pontos seguintes:

i. O documento da Comissão propõe a substituição do quadro regulamentar em vigor em matéria de embalagens e prevê, além disso, disposições adicionais para a rastreabilidade dos materiais activos e inteligentes. O CESE parte do princípio de que a análise ulterior das embalagens de plástico também será objecto de revisão no futuro próximo.

ii. Uma definição clara das embalagens activas e inteligentes e como funcionam. Embora tenham sido consultados vários grupos de consumidores, continuam a ser úteis definições simples e claras e folhetos informativos dirigidos ao consumidor que ponham fim, uma vez por todas, à ignorância e ao medo.

iii. Clareza quanto ao facto de, em todos os casos se garantir que tanto as embalagens como os absorvedores e os ingredientes de libertação terão de observar a legislação comunitária em matéria de alimentos e embalagens. Os ingredientes que migram da ou para a embalagem devem constar da lista de ingredientes do rótulo e ser seguros para os alimentos.

4.3 A imposição de regulamentação e de disposições adicionais a pequenas e médias empresas (PME) que operam nas indústrias agro-alimentar e de embalagens implicará procedimentos de auditoria adicionais com incidência na produção dos alimentos e custos mais elevados para o sector de fabrico de embalagens, a maioria dos quais só muito dificilmente será absorvida por empresas de menores dimensões.

4.4 Os novos processos de autorização para os materiais e a concepção das embalagens numa indústria que não está tradicionalmente acostumada a este tipo de regulamentação, sobretudo os calendários, a segurança de concepção e as disposições restritivas poderão ter como resultado menos inovação e uma menor competitividade da indústria. Haverá, pois, que controlar severamente os produtos importados para salvaguardar a produtividade e a competitividade da indústria no seu todo.

4.5 O CESE verifica que é propósito da Comissão reduzir procedimentos de auditoria onerosos e exigir apenas um «certificado de conformidade» ou um «certificado de aprovação da conformidade», os quais serão passados «uma fase a montante e uma fase a jusante» da cadeia de abastecimento. No entanto, as palavras «de modo a que se possa identificar, pelo menos» usadas no documento da Comissão poderão ser mal interpretadas. A Comissão deverá definir orientações que ajudem a indústria alimentar a proceder correctamente aos controlos requeridos e informar com clareza e precisão os organismos de execução e os Estados-Membros sobre as disposições específicas de rastreabilidade, evitando assim exigências excessivas ou diligências desnecessárias. Para tal, basta passar em revista a informação correcta dos fabricantes de embalagens ao longo de toda a cadeia de abastecimento. Todas estas acções devem ter um carácter de mera assistência e não redundar na imposição de mais regras a uma indústria que já ameaça soçobrar sob o peso da regulamentação.

4.6 O CESE apreciaria que a Comissão ponderasse na afecção de meios adicionais para financiar campanhas de sensibilização do público e da indústria. A campanha dirigida ao público deverá instruir os consumidores e os utilizadores dos materiais que entram em contacto com os alimentos sobre as disposições de rotulagem adicionais e sobre a forma de aceder a embalagens com preocupações ambientais. As campanhas de sensibilização da indústria alimentar e dos consumidores deveriam ser apoiadas pelos Estados-Membros e pelas Agências de Desenvolvimento Regional. O CESE sente-se apreensivo com a rotulagem correcta de materiais e objectos activos e inteligentes e preconiza disposições impedindo que os sistemas previstos induzam em erro os consumidores quanto à qualidade ou ao estado dos alimentos. Em caso algum, a utilização de materiais de embalagem activos poderá mascarar a deterioração natural dos produtos. O CESE solicita, além disso, à Comissão que realize ensaios para comparar o valor nutritivo dos produtos contidos em embalagens de materiais activos com os produtos não embalados, para que o consumidor, devidamente informado, possa fazer a escolha mais acertada. Actualmente, os consumidores não sabem se os materiais activos das embalagens retêm ou reduzem o teor nutritivo dos produtos embalados. O CESE assinala que está a ser estudada a hipótese de rotulagem integral dos tipos de embalagem activos e inteligentes e entende que os testes a que são submetidos os produtos para verificar a existência de riscos ou de benefícios alimentares devem ser realizados em sintonia com a nova legislação.

4.7 O CESE aceita que as embalagens fiquem ao abrigo da legislação alimentar em vigor, na condição de a informação prestada ser legível, clara e compreensível. No entanto, deve

procurar-se aumentar imediatamente a clareza dos rótulos para não dar azo a qualquer mal entendido ou reclamação infundada. Embora estando ciente de não existir uma relação directa com este documento da Comissão, o CESE gostaria de insistir na necessidade de passar-se a rotular as embalagens de plástico para prevenir utilizações indevidas, sobretudo se quando aquecidas ficam em contacto com alimentos e gorduras. Esta consideração poderia ser feita na futura legislação de rotulagem e na revisão das disposições que regulam as embalagens e a rotulagem de plástico.

4.8 Importa prestar atenção especial aos géneros alimentícios importados onde o «símbolo» concebido para acompanhar os materiais e os objectos que entram em contacto com os alimentos deveria ser percebido como utilizado realmente em produtos autorizados. Esta responsabilidade tem sido imputada aos importadores, embora seja muito mais difícil de determinar a rastreabilidade integral de um produto proveniente de uma fonte não comunitária. Este facto combinado com o rótulo numa língua estrangeira poderá dar origem ao aparecimento no mercado comunitário de produtos inferiores que acabam por lesar as indústrias alimentar e de embalagens da UE e poderão representar riscos potenciais para a saúde do consumidor.

4.9 O CESE constata que está previsto um longo período de execução para as indústrias alimentar e de embalagens que lhes permitirá utilizar as embalagens que têm actualmente em armazém. Só assim será possível evitar um impacto no ambiente e custos à indústria em consequência da retirada e da destruição das embalagens, especialmente de materiais não recicláveis.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Rober BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às pilhas e aos acumuladores e às pilhas e aos acumuladores usados»**

[COM(2003) 723 final — 2003/0282 (COD)]

(2004/C 117/02)

O Conselho decidiu, em 11 Dezembro 2003, ao abrigo dos artigos 95.º e 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às pilhas e aos acumuladores e às pilhas e aos acumuladores usados» [COM(2003) 723 final — 2003/0282 (COD)].

Em 5 de Abril de 2004, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, A. PEZZINI.

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril de 2004), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 A problemática das pilhas e dos acumuladores tem sido alvo de discussão durante vários anos dada a sua importância económica e ambiental: com efeito, todos os anos são lançadas no mercado europeu cerca de 800 000 toneladas de baterias para automóveis, 190 000 toneladas de acumuladores industriais e 160 000 toneladas de pilhas portáteis.

1.2 O sector está a atravessar um grande crescimento, mesmo se comparado com a evolução dos novos aparelhos electrónicos de consumo. O valor do mercado mundial revela uma tendência para aumentos anuais de cerca de 9%. Em termos quantitativos, o crescimento anual, em toneladas, é de cerca de 1% para as pilhas e de 1,5% para as baterias e os acumuladores industriais.

1.3 De salientar ainda que o aumento previsto (e desejado) da produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis, como a energia eólica ou solar, tornará ainda mais urgente a necessidade de tecnologias adequadas de armazenamento da energia eléctrica. Trata-se de um incentivo adicional ao crescimento de um mercado de pilhas e acumuladores potentes e seguros.

1.4 A legislação europeia vigente, sobretudo em matéria de pilhas, não permitiu uma regulamentação eficaz dos riscos associados aos resíduos nem criou um quadro homogéneo para a recolha e reciclagem. Em 2002, menos de metade do volume total de pilhas portáteis vendidas foi recolhida e reciclada, tendo a maior parte sido dispersa no meio ambiente. Contrariamente, a maior parte das baterias para automóveis e dos acumuladores industriais é já recolhida, em virtude do valor comercial do chumbo reciclado e da existência de uma infra-estrutura de recolha apropriada para os acumuladores industriais que contém níquel e cádmio.

1.5 A proposta de directiva em apreço quadra-se com os objectivos definidos no Sexto Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente<sup>(1)</sup>, com as orientações estratégicas para a prevenção e a reciclagem de resíduos [sobre as quais o Comité se pronunciou já favoravelmente<sup>(2)</sup>] e com as Directivas 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida<sup>(3)</sup> e 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos ou electrónicos<sup>(4)</sup>. O CESE pronunciou-se já igualmente, em várias ocasiões<sup>(5)</sup>, sobre estas duas directivas, preconizando a definição de objectivos ambiciosos de recolha, reutilização e reciclagem (CES 1407/2000, ponto 3.4.1).

1.6 Recorde-se ainda que a Comissão adoptou recentemente uma proposta de directiva-quadro relativa à adopção de requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia e que altera a Directiva 92/42/CEE do Conselho<sup>(6)</sup> [sobre a qual o CESE emitiu parecer<sup>(7)</sup>], com a qual a Comissão pretende integrar as considerações ambientais na concepção de todos os produtos que consomem energia sem excepção; no âmbito deste quadro serão posteriormente elaboradas directivas específicas para cada produto, com base no n.º 3 do artigo 95.º do Tratado CE.

1.7 A proposta em apreço foi precedida de uma análise de impacto aprofundada (avaliação de impacto ambiental) que estudou as soluções políticas mais favoráveis a longo prazo, nomeadamente através de uma consulta pública em que participaram 150 interessados: poderes públicos nacionais, regionais e locais; empresas e associações de produtores e de distribuidores de pilhas e acumuladores; várias organizações não governamentais, associações de consumidores e de vendedores.

<sup>(1)</sup> JO L 242 de 10.9.2002.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE 1601/2003, de 10 e 11 de Dezembro de 2003.

<sup>(3)</sup> JO L 269 de 21.10.2000.

<sup>(4)</sup> JO L 37 de 13.2.2003.

<sup>(5)</sup> Parecer CES 289/1998, de 26 Fevereiro 1998, e pareceres CES 1407/2000 e 937/2003, de 17 de Julho de 2003.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 453 final, de 1.8.2003.

<sup>(7)</sup> CESE 505/2004

## 2. Síntese da proposta de directiva

2.1 Os objectivos da proposta de directiva, que abrange todas as pilhas e todos os acumuladores, são, no essencial, os seguintes:

- proibir o depósito em aterros e a incineração das baterias e dos acumuladores;
- promover sistemas de recolha eficazes (no mínimo 160 gramas por habitante por ano para as pilhas portáteis) sem custos para o consumidor;
- definir metas de rendibilidade da reciclagem, com vista a assegurar o bom funcionamento do mercado interno;
- reduzir os custos de recolha e reciclagem aumentando os níveis de recolha.

2.2 As principais medidas previstas na proposta podem ser assim resumidas:

- a) abrogar as directivas em vigor <sup>(1)</sup> em matéria de pilhas ou de acumuladores e substituí-las por um novo instrumento jurídico único;
- b) tornar obrigatória a recolha e a reciclagem de todos os acumuladores e pilhas usados para evitar a sua incineração ou eliminação final e recuperar os diferentes metais que os compõem;
- c) instaurar a nível comunitário um quadro que regulamente, sem prejuízo da subsidiariedade, os sistemas nacionais de recolha, reciclagem e promoção; de acordo com as novas disposições, os produtores, vendedores e revendedores, importadores e exportadores são obrigados a garantir a retirada das baterias e dos acumuladores industriais, ao passo que os consumidores poderão devolver as pilhas e as baterias portáteis gratuitamente. No tocante às baterias e aos acumuladores para automóveis, continuam a valer as normas previstas na Directiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida;
- d) proibir a eliminação final de baterias e acumuladores industriais e para automóveis em aterros ou incineradoras;

<sup>(1)</sup> Directiva 91/157/CEE (JO L 78, de 26 de Março de 1991), alterada pela Directiva 98/101/CE (JO L 1, de 5 de Janeiro de 1999), com referência à:  
Directiva 93/86, JO L 264, de 23.10.1993.  
Decisão 2000/532/CE da Comissão, JO L 226, de 6.9.2000.  
Comunicação da Comissão COM(2003) 301.  
Comunicação da Comissão COM(2003) 302.

- e) definir um objectivo mínimo, comum a toda a UE, de 160 gramas por habitante para a recolha de todos os tipos de pilhas e acumuladores portáteis como base para sistemas nacionais eficientes de recolha; e prever igualmente um objectivo específico posterior de recolha controlada de pelo menos 80 % das pilhas e dos acumuladores de níquel/cádmio, dada a sua toxicidade;
- f) impor aos Estados-Membros a obrigação de garantir que os produtores de pilhas e acumuladores, ou terceiros que operem por sua conta, criam instalações de tratamento para a reciclagem desses produtos, com a possibilidade de os exportarem para tratamento posterior;
- g) obrigar os Estados-Membros a promover a aplicação de tecnologias de reciclagem avançadas e a adesão ao sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS);
- h) definir padrões de reciclagem, mais elevados para as pilhas de chumbo ou níquel-cádmio, a actualizar periodicamente em função do progresso técnico;
- i) exigir que os Estados-Membros assegurem a cobertura pelos produtores das despesas de gestão das pilhas e dos acumuladores usados, fornecendo garantias adequadas mediante um registo criado para o efeito. Prever igualmente a possibilidade de acordos financeiros entre produtores e utentes para as baterias industriais e para automóveis;
- j) definir as informações a prestar aos consumidores e obrigar os produtores a colocarem um rótulo apropriado nos produtos. As pilhas e os acumuladores que contenham chumbo ou cádmio devem apresentar o símbolo químico desse metal no rótulo;
- k) prever uma cláusula de revisão com base nos resultados da monitorização, os quais deverão ser obrigatoriamente publicados no Jornal Oficial;
- l) criar a possibilidade de transpor alguns aspectos da directiva através de acordos ambientais com os agentes económicos;
- m) obrigar os Estados-Membros a adoptar sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité dá o seu acordo aos objectivos de coerência das normas comunitárias em matéria de pilhas e acumuladores e de promover a racionalização, a simplificação e a integração num único acto normativo desta legislação complexa. Esta harmonização permitirá garantir uma melhor protecção do ambiente num mercado único comunitário competitivo e respeitador dos recursos naturais e das matérias-primas.



3.2 Não obstante, o Comité considera oportuna, nos limites do possível, a extensão do âmbito de aplicação da actual Directiva REEE (2002/96/CE) de modo a abranger todos os tipos de pilhas, baterias e acumuladores, para evitar não só a sobreposição entre normas como também a desnecessária multiplicação destas. Com efeito, a Directiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos ou electrónicos (REEE) deverá ser aplicada pelos Estados-Membros a partir de 2004 e, para certos aspectos, em 2006, o que implica a introdução de sistemas de recolha, reciclagem e monitorização, a criação de registos nacionais de REEE e a definição dos termos de responsabilidade e das condições de financiamento.

3.3 No que respeita à proposta de directiva em apreço, o CESE chama a atenção para a necessidade de uma base jurídica que assegure ao mesmo tempo:

- padrões harmonizados inteiramente verificáveis e cujo incumprimento seja passível de punição para todos os produtores, comunitários ou não, que coloquem pilhas, baterias ou acumuladores no mercado europeu;
- níveis elevados de protecção do ambiente e da saúde pública;
- condições de concorrência idênticas para todos os operadores económicos, incluindo os de países terceiros, no plano da equivalência dos direitos quanto a opções, incentivos e requisitos de produção, rotulagem, registo, acompanhamento, recolha e reciclagem;
- promoção da inovação e do progresso técnico e tecnológico, nomeadamente com vista ao uso crescente de pilhas e acumuladores seguros para armazenar energia renovável;
- eficácia e sustentabilidade de custos e procedimentos, assegurando o desenvolvimento durável de uma economia baseada no conhecimento que pretende tornar-se na mais competitiva do mundo até 2010.
- segurança e mensurabilidade dos níveis de reciclagem admissíveis previamente determinados;
- uniformização das disposições nacionais de registo e de garantia para a colocação no mercado e seu reconhecimento mútuo a fim de evitar registos múltiplos.

3.4 Para tal, o Comité considera que há quatro opções possíveis:

- dividir a actual proposta em duas propostas de directiva, cada uma com a sua base jurídica própria: o artigo 95.º do Tratado CE para a parte relativa às prescrições técnicas; o artigo 175.º do Tratado CE para a parte que compete aos Estados-Membros, em conformidade com o princípio de subsidiariedade;
- adoptar exclusivamente o artigo 95.º, e em particular o seu n.º 3, como base jurídica, assegurando assim uma estratégia coerente e um quadro normativo igualmente vinculativo em todo o território da UE, o que permitirá a rastreabilidade integral da produção e da comercialização em todos os mercados comunitários, em conformidade com o mercado mundial de pilhas e acumuladores;

— adoptar apenas o artigo 175.º, que permite padrões diferentes de protecção ambiental nos diversos Estados-Membros mas não pode garantir normas harmonizadas e vinculativas para a totalidade do mercado interno europeu;

— a actual base jurídica dupla (artigos 95.º e 175.º) da proposta em apreço de uma directiva única: o artigo 95.º para os capítulos II, III e VIII e para o anexo II; e o n.º 1 do art. 175.º para os capítulos IV, V, VI e VII.

3.5 A este respeito, o CESE recorda que bastantes directivas comunitárias incluem disposições em matéria de protecção ambiental com base no artigo 95.º do Tratado CE, como por exemplo a Directiva sobre a gestão de resíduos, a Directiva sobre as embalagens e a própria Directiva relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos eléctricos e electrónicos<sup>(1)</sup>, assim como a própria Directiva 91/157/CEE relativa às pilhas e aos acumuladores contendo determinadas matérias perigosas<sup>(2)</sup>, que a proposta em apreço pretende substituir. O Comité salienta ainda que os números 5 e 6 do artigo 95.º autorizam os Estados-Membros que o desejem a adoptar medidas próprias no domínio da protecção ambiental, contanto que apresentem argumentos bem-fundados.

3.6 Conta tida das condições que a base jurídica deve preencher (cf. ponto 3.3) e das considerações expressas no ponto precedente, assim como da necessidade de assegurar um quadro uniforme, coerente e simplificado para a legislação futura, o Comité considera que em qualquer dos casos seria mais apropriado adoptar uma única directiva.

3.7 No que tange à base jurídica, o Comité, embora não descartando directamente a possibilidade de recorrer a ambos os artigos 95.º (aproximação das legislações em matéria de mercado interno) e 175.º (tutela ambiental), defende a utilização, na medida do possível, de uma base jurídica única que pelo menos remeta para o artigo 95.º para assegurar a igualdade de condições e de custos para os produtos colocados em circulação no mercado único europeu, respeitando os mais elevados níveis de protecção do ambiente sem distorções de concorrência e de tratamento e sem custos e burocracia adicionais.

3.8 Caso se opte pelo recurso a ambos os artigos, o Comité recomenda que o artigo 175.º seja citado como base jurídica apenas para as disposições relativas aos sistemas nacionais de recolha (capítulo IV), ao tratamento e à reciclagem (capítulo V) e à informação dos consumidores (capítulo VII). No que respeita às restantes disposições, e em particular em matéria de sistemas de registo, elas deveriam ser harmonizadas conformemente ao artigo 95.º de modo a conferir maior unidade ao mercado interno.

<sup>(1)</sup> Directiva 2002/95/CE de 27 Janeiro 2003, JO L 37 de 13.02.2003 — Parecer do CESE, JO C 116 de 19 de Dezembro de 2001.

<sup>(2)</sup> JO L 78 de 26.3.1991.

3.9 O âmbito de aplicação da proposta de directiva abrange todos os tipos de pilhas e acumuladores, independentemente da respectiva dimensão ou categoria, à excepção dos utilizados para a segurança nacional e para a investigação especial ou militar. Embora compreenda o porquê destas excepções, o Comité tem para si que, atendendo à importância da utilização das pilhas, das baterias e dos acumuladores nos domínios militar e da segurança, os Estados-Membros devem garantir, segundo as modalidades que definirem, que a utilização, a recolha e a reciclagem desses acumuladores, pilhas e baterias correspondem aos mais elevados níveis de protecção da saúde e do ambiente.

3.10 O CESE reputa essencial que, em prol da harmonização da legislação comunitária, todas as directivas se devam servir das mesmas definições. Deste modo, a definição de produtor da presente proposta de directiva deve coincidir com a definição de produtor da directiva REEE, segundo a qual produtor é qualquer pessoa que proceda ao fabrico e venda, à revenda, sob marca própria, e à importação ou exportação de uma mercadoria. Destaca ainda a importância do princípio da responsabilidade individual de cada «produtor» pelo lançamento do produto no mercado e da obrigação de os produtores fornecerem aos registos nacionais todos os dados relativos à recolha, ao tratamento, e à reciclagem das pilhas e dos acumuladores industriais e para automóveis e ao tratamento das pilhas e das baterias portáteis. Por outro lado, todos os actores da cadeia de recolha (autarquias, vendedores, consumidores, produtores/importadores, poderes públicos) deveriam, todavia, assumir a responsabilidade pela parte que lhes cabe no processo.

3.11 O Comité frisa que os sistemas de recolha devem ser, tanto quanto possível, idênticos ou semelhantes aos instituídos por directivas anteriores, e em particular, aos previstos pela Directiva REEE. O Comité considera aceitáveis os níveis de recolha propostos (gramas/ano/habitante) para todos os acumuladores e pilhas portáteis usados a partir de cinco anos e meio da entrada em vigor da directiva. Para as baterias e os acumuladores industriais e para automóveis estão já em vigor eficazes mecanismos de recolha e de reciclagem — contratos de devolução e Directiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida. No que toca à percentagem de recolha para as pilhas NiCd, o objectivo proposto de 80 % em cinco anos poderá revelar-se demasiado optimista e de difícil verificação, sobretudo no caso das pilhas portáteis.

3.12 O CESE vê, por outro lado, com bons olhos a possibilidade de prolongar por três anos os prazos de concretização nas zonas montanhosas ou rurais, de baixa densidade populacional ou insulares. Do mesmo modo, aplaude a aplicação de medidas específicas aos futuros Estados-Membros.

3.13 Quanto às normas de reciclagem propostas, o CESE partilha do princípio de que todas as pilhas devem ser recicladas, à excepção das que o não possam ser e devam ser consideradas como resíduos perigosos. Todas as pilhas recicláveis

recolhidas devem ser recicladas de acordo com as melhores tecnologias disponíveis que não acarretem custos excessivos — BATNEEC<sup>(1)</sup>. O objectivo indicativo de uma eficiência de reciclagem de 55 % (65 % para o chumbo e 75 % para o cádmio) do peso médio dos materiais constituintes afigura-se adequado para garantir uma concorrência justa entre as diversas formas de reciclagem, actualizadas à luz da evolução tecnológica.

3.14 No que além aos sistemas de financiamento, todos os intervenientes do mercado devem, no entender do CESE, ter o direito de informar o cliente e o consumidor final sobre os custos da recolha e da reciclagem, da mesma forma que a administração pública faz conhecer os seus custos ao cidadão através das taxas sobre os resíduos. Os «produtores» de pilhas portáteis são responsáveis pelo financiamento do transporte dos pontos de recolha centrais aos depósitos e pela reciclagem, ao passo que no que respeita à recolha, ao tratamento e à reciclagem das baterias industriais e para automóveis os produtores e os utentes devem poder concluir acordos de repartição dos encargos financeiros. No caso da exportação para outros Estados-Membros ou para países terceiros conforme previsto no artigo 16.º, o CESE considera oportuno ter em conta os eventuais efeitos externos do transporte.

3.15 O CESE entende que para alcançar os objectivos do mercado único e da protecção ambiental e da saúde é essencial uma política adequada de formação, informação e participação dos consumidores e dos cidadãos, a partir da idade escolar e pré-escolar.

3.15.1 Ainda que o aumento do preço de venda não pareça ter tido um impacto significativo em vários países do Norte da Europa, estima-se que se a totalidade dos custos de recolha e de reciclagem das pilhas portáteis usadas fosse imputada ao consumidor, o custo adicional anual por família seria de entre um e dois euros.

3.15.2 O problema que se coloca é, antes de mais, como conseguir uma melhor informação e uma maior sensibilização do consumidor. Para esse efeito, o CESE sugere que para lá das campanhas de informação nacionais e locais sejam lançadas acções específicas no domínio educativo, a partir da idade escolar e incluindo uma vertente lúdica, de modo a promover um maior empenho na recolha e reciclagem das pilhas e baterias portáteis usadas, assim como acções de informação sobre os símbolos no rótulo dos produtos. Os produtores e distribuidores deverão prestar informações claras e precisas sobre as condições de conservação do produto e sobre o tempo que podem ser conservados nos pontos de recolha específicos.

3.15.3 A participação activa dos consumidores poderá ser encorajada através de formas de compensação, como por exemplo a acumulação de pontos por restituição de pilhas ou acumuladores, ou outros incentivos económicos.

(1) BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost.

3.16 O CESE considera que o relatório trienal sobre a aplicação da directiva e seu impacto no bom funcionamento do mercado interno e na protecção do ambiente e da saúde pública deveria incluir, além das sínteses dos relatórios nacionais, também as recomendações das organizações de produtores e consumidores a nível comunitário, assim como um capítulo sobre o progresso técnico e tecnológico neste domínio. Estes relatórios deveriam ser submetidos à apreciação do CESE.

#### 4. Conclusões

4.1 O CESE destaca a importância de criar um quadro normativo coerente para assegurar, através de regras harmonizadas, uma melhor protecção ambiental num mercado interno europeu competitivo de pilhas e acumuladores.

4.2 O Comité destaca igualmente a importância de preservar a sustentabilidade e a inovação deste mercado em crescimento, evitando uma regulamentação excessiva susceptível de frear o progresso técnico e tecnológico quer na extensão do ciclo de vida dos produtos (e logicamente também dos produtos usados) quer na melhoria da fiabilidade, da potência e da segurança impostas pela necessidade cada vez maior de armazenar a energia eléctrica produzida a partir de fontes renováveis, como a energia eólica ou a energia solar.

4.3 O Comité insiste na necessidade de evitar a multiplicação das leis e dos procedimentos, com o conseqüente risco de aumento da carga burocrática e dos entraves ao desenvolvimento de produtos inovadores.

4.4 O Comité não afasta inteiramente a hipótese de uma base jurídica composta de ambos os artigos 95.º e 175.º, contanto que aplicáveis a partes bem específicas e distintas da directiva. Não obstante, o CESE considera preferível, para assegurar a máxima protecção ambiental num mercado único com condições equitativas, o recurso unicamente ao artigo 95.º, tendo em devida conta as disposições dos seus números 3 (índice de protecção elevado), 5 e 6 (introdução ou manutenção de padrões de protecção mais elevados).

4.5 O Comité frisa que é essencial utilizar os sistemas de recolha, de reciclagem e de registo previstos pela Directiva REEE, por forma a evitar o aumento da carga burocrática.

4.6 O CESE destaca a importância do princípio da responsabilidade individual de cada «produtor» pelo lançamento do produto no mercado e das garantias que os «produtores» deverão fornecer aos registos nacionais, de acordo com sistemas de registo harmonizados. Por outro lado, todos os actores da cadeia de recolha (autarquias, revendedores, consumidores, produtores/importadores, poderes públicos) deveriam assumir a responsabilidade pela parte que lhes cabe no processo.

4.7 O CESE partilha do princípio de que todas as pilhas devem ser recicladas, à excepção das que o não possam ser e devam ser consideradas como resíduos perigosos. Todas as pilhas recicláveis recolhidas devem ser recicladas de acordo com as melhores tecnologias disponíveis que não acarretem custos excessivos — BATNEEC <sup>(1)</sup>.

4.8 No que atém aos sistemas de financiamento, todos os intervenientes do mercado devem, no entender do CESE, ter o direito de informar o cliente e o consumidor final sobre os custos incorridos.

4.9 O CESE entende que para alcançar os objectivos do mercado único e da protecção ambiental e da saúde é essencial uma política adequada de formação, informação e participação dos consumidores e dos cidadãos, a partir da idade escolar e pré-escolar.

4.10 O CESE considera que o relatório trienal sobre a aplicação da directiva e seu impacto no bom funcionamento do mercado interno e na protecção do ambiente e da saúde pública deveria ser submetido à apreciação do Comité Económico e Social Europeu, dadas as suas importantes relações com a sociedade civil organizada.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Rober BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> BATNEEC = Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade»**

[COM(2003) 847 final — 2003/0333 (COD)]

(2004/C 117/03)

Em 22 de Janeiro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade» [COM(2003) 847 final — 2003/0333 (COD)].

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Abril de 2004, sendo relatora M. SANCHEZ MIGUEL.

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 97 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 76/464/CEE do Conselho de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade<sup>(1)</sup>. A nova directiva substituirá os diversos actos nela integrados<sup>(2)</sup>. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004

## 2. Observações na generalidade

2.1 O Comité considera muito útil que todos os textos estejam integrados numa directiva. No contexto da «Europa dos Cidadãos», o Comité, tal como a Comissão, atribui grande importância à simplificação e à clareza do direito comunitário, a fim de o tornar mais acessível e compreensível para o cidadão, facultando-lhe desta forma novas possibilidades e reconhecendo-lhe direitos específicos que pode invocar a seu favor.

2.2 Afirma-se que esta compilação de normas não contém qualquer alteração de conteúdo, tendo apenas o propósito de apresentar o direito comunitário de forma clara e transparente. O Comité apoia totalmente esse objectivo e, perante as referidas garantias, acolhe favoravelmente a proposta em apreço.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Realizada de acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Codificação do acervo comunitário, COM(2001) 645 final.

<sup>(2)</sup> Ver a Parte A do Anexo II da presente proposta.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento europeu e do Conselho relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes» (Versão codificada)**

[COM(2004) 19 final — 2004/0002 (COD)]

(2004/C 117/04)

Em 29 de Janeiro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 175.º e 251.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes» [COM(2004) 19 final 2004/0002 (COD)].

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Abril de 2004, sendo relatora M. L. SANTIAGO.

Na 408.ª reunião de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 78/659/CEE do Conselho de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes<sup>(1)</sup>. A nova directiva substituirá os diversos actos nela integrados<sup>(2)</sup>. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

## 2. Observações gerais

O Comité considera muito útil que todos os textos estejam integrados numa directiva. No contexto da «Europa dos Cidadãos», o Comité, tal como a Comissão, atribui grande importância à simplificação e à clareza do direito comunitário, a fim de o tornar mais acessível e compreensível para o cidadão, facultando-lhe desta forma novas possibilidades e reconhecendo-lhe direitos específicos que pode invocar a seu favor.

3. Foi-lhe assegurado que esta compilação de normas não contém qualquer alteração de conteúdo, tendo apenas o propósito de apresentar o direito comunitário de forma clara e transparente. O Comité apoia totalmente esse objectivo e, perante as referidas garantias, acolhe favoravelmente a proposta em apreço.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Realizada de acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Codificação do acervo comunitário, COM(2001) 645 final.

<sup>(2)</sup> Ver a parte A do anexo III da presente proposta.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro único para a transparência das qualificações e competências (Europass)»**

[COM(2003) 796 final]

(2004/C 117/05)

Em 14 de Janeiro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 149.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro único para a transparência das qualificações e competências (Europass)» [COM(2003) 796 final].

Incumbida a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos, a mesma emitiu parecer em 6 de Abril de 2004 (relator: G. DANTIN).

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 93 votos a favor, nenhum voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 Em 1997, aquando da «Proposta de decisão do Conselho relativa à promoção de percursos europeus de formação em alternância incluindo a aprendizagem» (COM(1997) 572 final) <sup>(1)</sup>, a Comissão sublinhou que, no contexto do desenvolvimento do mercado interno e da construção de um espaço sem fronteiras em geral, a mobilidade de pessoas é uma dimensão cada vez mais importante da cidadania europeia, constituindo igualmente um factor de integração social e intercultural.

1.2 No entanto, a falta de transparência das qualificações e competências é um factor frequentemente mencionado como um entrave à mobilidade, seja o objectivo desta de carácter educativo ou profissional, bem como ao desenvolvimento e à flexibilidade do mercado de trabalho.

1.3 A atenção dada (quer ao nível nacional, quer europeu) a estas questões, com vista a alterar a situação, tem vindo a evidenciar-se cada vez mais nos últimos anos.

1.3.1 As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000) definem a melhoria da transparência das qualificações como um dos três eixos principais de uma abordagem com vista a uma melhor equivalência entre a oferta dos sistemas de educação e de formação e as novas necessidades emergentes da sociedade do conhecimento no que respeita ao nível e qualidade do emprego e à aprendizagem ao longo da vida.

1.3.2 Dois anos mais tarde, o Conselho Europeu de Barcelona estabeleceu o objectivo de fazer da educação e da formação europeias uma referência a nível mundial até 2010. Neste contexto, o Conselho sublinhou a necessidade de envidar esforços no sentido de garantir a transparência dos diplomas e das qualificações, criando instrumentos adequados para o efeito.

1.3.3 No seguimento do exposto, a Comissão estabeleceu um Plano de Acção para as Competências e a Mobilidade (COM(2002) 72 final) solicitando a criação e desenvolvimento de instrumentos de apoio à transparência e exportabilidade de qualificações, com vista a facilitar a mobilidade entre diversos

sectores de actividade e dentro dos mesmos. A mesma Comunicação apela igualmente à criação de um site único de informação sobre a mobilidade europeia, no âmbito de uma rede europeia alargada, de modo a informar os cidadãos de forma eficiente e acessível sobre os aspectos essenciais relativos ao emprego, à mobilidade, às possibilidades de formação e à transparência das qualificações no espaço europeu. Por sua vez, o Conselho apela, na sua resolução relativa às competências e à mobilidade (resolução de 3 de Junho de 2002), a uma cooperação reforçada com vista à criação de um quadro de transparência e reconhecimento baseado nos instrumentos existentes.

1.3.4 Esta cooperação reforçada tem vindo a ser aplicada no âmbito do ensino e da formação profissional. Inspirando-se no «Processo de Bolonha», relativo ao ensino superior, este processo baseia-se em dois documentos: a Declaração de Copenhaga de 30 de Novembro de 2002 e a resolução do Conselho de 19 de Novembro de 2002 com vista à promoção e ao reforço da cooperação europeia em matéria de ensino e formação profissional.

1.3.4.1 A Declaração de Copenhaga apela veementemente a uma acção com vista a uma maior transparência do ensino e da formação profissional através da aplicação e da racionalização dos instrumentos e das redes de informação, nomeadamente pela integração dos instrumentos existentes (por exemplo o CV europeu, os certificados e diplomas complementares, o quadro europeu comum de referência para as línguas e o Europass) num quadro único.

1.4 A proposta de decisão em apreço vai ao encontro da resolução do Conselho de 19 de Dezembro de 2002, a qual apela à criação de um quadro único para a transparência das qualificações e competências. A proposta prevê medidas adequadas para a criação e apoio ao referido quadro único.

## 2. Observações na generalidade

2.1 O Comité congratula-se, de um modo geral, com a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho em apreço.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE n.º 635/98, de 29 de Abril de 1998 — Relator: G. DANTIN — (JO C 214 de 10.7.1998).

2.1.1 O Comité concorda que uma melhor transparência das qualificações e competências facilitará a mobilidade europeia para fins educativos e de formação ao longo da vida, contribuindo para o desenvolvimento de uma educação e de uma formação profissional de qualidade. Tanto a mobilidade para fins profissionais entre países como a mobilidade entre sectores serão beneficiadas pelas medidas propostas, o que pode contribuir para o desenvolvimento pessoal dos cidadãos.

2.1.1.1 O mecanismo em apreço contribuirá para a política de emprego e desenvolvimento deste, facilitando o reconhecimento de qualificações. Ao conferir uma dimensão complementar ao espaço europeu da formação, este mecanismo reforça igualmente a cidadania europeia e contribui, simultaneamente, para o desenvolvimento do mercado único.

2.2 O Comité aprova, de uma forma geral, a aplicação concreta da orientação que prevê a criação de um documento que descreva e certifique as competências adquiridas pelo seu detentor, quer digam respeito a uma formação inicial, contínua, ou a uma experiência profissional.

2.2.1 Este portefólio, enquanto quadro único para a transparência das qualificações e competências, reagrupará:

- o «curriculum vitae europeu», elaborado pelo CEDEFOP;
- uma referência aos conhecimentos linguísticos que harmonize a apresentação das competências neste domínio;
- o «documento complementar do diploma» que descreve o curso frequentado, de modo a facilitar o seu reconhecimento e, logo, a mobilidade;
- o «documento complementar do certificado», que tem uma função análoga à do documento anterior, mas relativa às qualificações profissionais;
- por último, a «Formação Europass», cujo nome inspirou a proposta em apreço e que descreve as competências adquiridas aquando de uma formação profissional em alternância efectuada num outro país da UE. Este documento intitular-se-ia, a partir de agora, «MobiliPass».

Aos documentos designados «documentos Europass» poder-se-ão juntar quaisquer documentos adicionais aprovados pela Comissão após consulta das Agências Nacionais Europass.

2.3 O Comité aprova igualmente a designação, por cada Estado-Membro, de uma Agência Nacional Europass (ANE) que será responsável, ao nível nacional, pela coordenação do conjunto das actividades Europass, substituindo os eventuais organismos que executam actualmente funções análogas, tais como os «pontos de contacto» nacionais.

2.3.1 Pode-se considerar as ANE como um autêntico organismo único competente nesta matéria, cabendo-lhes:

- coordenar, em cooperação com os organismos nacionais competentes, as actividades ligadas à transmissão e entrega dos documentos Europass;

- promover a utilização do Europass, incluindo por via electrónica;
- garantir que os cidadãos têm acesso a informações e a uma orientação adequada no que diz respeito ao Europass e aos documentos Europass;
- disponibilizar informações e orientações sobre as possibilidades de formação na Europa, a estrutura dos sistemas de educação e de formação e sobre outras questões relativas à mobilidade para fins de formação;
- administrar, ao nível nacional, os fundos atribuídos pela UE a todas as actividades ligadas ao Europass.

2.3.2 O Comité congratula-se com a criação de uma rede europeia de Agências Nacionais Europass coordenada pela Comissão. Esta rede facilitará a difusão de informações e troca de boas práticas entre Estados-Membros, o que por sua vez poderá contribuir para a melhoria da qualidade e da eficácia do trabalho de cada agência.

2.4 A integração dos vários instrumentos existentes num quadro único coordenado, promovido e acompanhado em cada país por um organismo único que opera em rede ao nível europeu, sendo apoiado por sistemas de informação adaptados ao nível nacional e europeu, facilita o acesso aos documentos e contribui para a sua coerência e para o conhecimento público dos mesmos. Um portefólio de documentos permite uma comunicação mais eficaz das qualificações dos cidadãos do que uma série de documentos isolados.

2.5 O Comité observa com interesse que a decisão em apreço vai ao encontro da acção decidida em Fevereiro de 2002 pelos parceiros sociais relativamente ao desenvolvimento de competências e qualificações ao longo da vida. Os parceiros sociais haviam então sublinhado, paralelamente à prioridade que deve ser dada ao reconhecimento e validação das competências e qualificações, a necessidade de melhorar a transparência e exportabilidade das mesmas, de modo a facilitar a mobilidade geográfica e profissional e a contribuir para a eficiência do mercado de trabalho.

2.5.1 Tal como indica o documento da Comissão, é necessário os parceiros sociais desempenharem um papel importante no âmbito da decisão em apreço, devendo participar na sua aplicação. O Comité Consultivo para a Formação Profissional, composto por representantes dos parceiros sociais e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros, deverá ser regularmente informado sobre a aplicação da decisão em apreço.

2.5.2 Este ponto deverá ser inserido no relatório de avaliação da aplicação do Europass II a apresentar pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de quatro em quatro anos.

2.5.3 O relatório de avaliação é simultaneamente parte integrante e seguimento lógico da decisão em apreço e sua aplicação. Neste contexto, o CESE gostaria, quando apropriado, de ser consultado sobre o relatório, com vista à elaboração de parecer.

### 3. Observações na especialidade

3.1 A proposta de decisão prevê a possibilidade de integrar no portfólio, além dos instrumentos europeus, outros instrumentos relativos à transparência a elaborar ao nível nacional e sectorial, mediante aprovação da Comissão, após consulta das Agências Nacionais Europass (cf. 2.2).

3.1.1 Relativamente a este ponto, o Comité considera que o processo em causa não é claro, o mesmo se aplicando aos critérios que o regem e aos elementos que contribuem para a sua integração, devendo-se definir melhor estes factores. O Comité aponta para a necessidade de explicar o processo em causa de forma mais aprofundada e transparente.

3.2 O Comité realça a importância que deverá ser dada às campanhas de informação e de comunicação a realizar ao nível nacional, europeu e sectorial.

3.2.1 De facto, o mecanismo em apreço não se destina apenas aos jovens à procura do primeiro emprego, mas a todo o mercado de trabalho, sendo essencial a sua promoção nos círculos extra-universitários, nomeadamente nos organismos responsáveis pela procura de emprego e pela contratação de pessoas.

3.2.2 De modo a ter êxito e independentemente dos pormenores a ter em conta, a promoção do Europass terá de chegar ao cidadão. Neste contexto, a disponibilização de informações sobre o Europass na internet e a criação de um logotipo que permita uma visualização rápida e valorizante são aspectos essenciais.

3.2.3 O Comité congratula-se com o facto de a referida disponibilização online contribuir simultaneamente para a criação da rede europeia de Agências Nacionais Europass e para o potencial acesso de todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, à respectiva informação.

3.2.4 Não obstante o facto de a informação online sobre o Europass II desempenhar um papel importante no que toca a garantir o êxito do programa, importa igualmente assegurar a disponibilização em papel das informações, sob pena de excluir os trabalhadores que não dispõem de acesso à internet.

3.3 O Comité é a favor do alargamento de competências da «Formação Europass». A transição desta para o «MobiliPass» representa uma alteração dos conteúdos do programa, que ultrapassa agora o âmbito da formação em alternância, podendo abranger outros tipos de formação, como por exemplo o ERASMUS e outros programas comunitários em matéria de educação e formação. O «MobiliPass» cobrirá deste modo de forma mais abrangente as diferentes competências adquiridas no quadro da mobilidade intra-europeia.

3.4 No que respeita ao financiamento, o orçamento previsto é similar ao da «Formação Europass» dos últimos anos, não

obstante o desenvolvimento do mecanismo e o alargamento da União Europeia a 10 novos Estados-Membros. O orçamento previsto diz respeito a 2005 e 2006, «não devendo os anos seguintes assistir a um aumento significativo».

3.4.1 O Comité propõe que se faça, a partir de inícios de 2007, i.e. antes de 2010, ano de apresentação do relatório de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, uma avaliação financeira relativa aos dois anos de funcionamento do programa, de modo a determinar os orçamentos de 2007 e anos posteriores.

### 4. Conclusões

4.1 O CESE congratula-se, de um modo geral, com a proposta em apreço.

4.2 O mecanismo proposto apresenta-se como o seguimento lógico e coerente, ao nível de princípios e sua aplicação, de uma série de orientações e decisões dos Conselhos Europeus de Lisboa e Barcelona e definidas igualmente pela Declaração de Copenhaga (Novembro de 2002).

4.3 Uma maior transparência das qualificações e competências facilitará a mobilidade para fins profissionais em toda a Europa, bem como a mobilidade no âmbito da educação e da formação.

4.4 O Europass II constituirá um elemento importante da política de emprego e desenvolvimento deste. Conferindo uma dimensão complementar ao espaço europeu de formação, de educação e de aprendizagem, o mesmo reforça a cidadania europeia e contribui para o desenvolvimento do mercado único.

4.5 O Comité aprova a criação de uma Agência Nacional Europass em cada Estado-Membro, funcionando enquanto «organismo único» ao nível nacional.

4.6 Os parceiros sociais devem participar na aplicação do mecanismo.

4.7 Em termos de precisão, seria positivo se a presente proposta de decisão indicasse de forma clara os meios de aplicação e os critérios que determinam quais os instrumentos a elaborar ao nível nacional e sectorial que poderão ser inseridos no portfólio Europass II.

4.8 O Comité sublinha a importância das campanhas de informação e de comunicação, bem como da disponibilização online das informações relativas ao Europass II, factores que contribuirão para o êxito deste.

4.9 O Comité propõe a execução de uma avaliação financeira dois anos após o início do Europass II.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

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 respeita ao lugar das prestações de serviços»**

[COM(2003) 822 final — 2003/0329 (CNS)]

(2004/C 117/06)

Em 13 de Janeiro de 2004, 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 de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que respeita ao lugar da prestação de serviços» [COM(2003) 822 final — 2003/0329 (CNS)].

Em 14 de Abril de 2004, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator U. BURANI.

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 99 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 Em 23 de Dezembro de 2003, a Comissão apresentou uma proposta de directiva do Conselho <sup>(1)</sup> que altera a Directiva 77/388/CEE, a chamada Sexta Directiva, no que respeita ao lugar da prestação de serviços.

1.2 Esta proposta de directiva, que visa modificar o lugar de tributação das prestações de serviços quando elas ocorrem entre sujeitos passivos, insere-se no programa de trabalho da Comissão que tem em vista melhorar o funcionamento do mercado interno.

1.3 Em 7 de Julho de 2000, a Comissão Europeia adoptou uma comunicação em que apresenta a sua «Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno» <sup>(2)</sup> O objectivo da estratégia era elaborar um programa de acção para a consecução de quatro objectivos principais:

- simplificação das regras existentes;
- modernização das regras existentes;
- aplicação mais uniforme das disposições actuais;
- cooperação administrativa mais estreita.

A proposta em apreço faz parte do segundo objectivo.

1.4 Várias outras iniciativas da Comissão permitiram avançar na realização dos objectivos acima referidos. Por exemplo, no atinente à simplificação, o Conselho adoptou a Directiva 2000/65/CE de 17 de Outubro de 2000 nos termos da qual os Estados-Membros deixam de poder obrigar os operadores intra-comunitários a nomear um representante fiscal no âmbito de operações efectuadas num Estado-Membro em que não estão estabelecidos.

<sup>(1)</sup> [COM(2003) 822 final — 2003/0329 (CNS)].

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE: JO C 193 de 10.7.01, pág. 45.

1.5 Na mesma ordem de ideias, cite-se a possibilidade de todos os sujeitos passivos cumprirem as suas obrigações por via electrónica, a harmonização do conteúdo das facturas, a aceitação de uma factura electrónica e a directiva respeitante ao comércio electrónico.

## 2. Síntese da proposta de directiva

### 2.1 Situação actual

2.1.1 O artigo 9.º da Sexta Directiva enumera os serviços sujeitos a tributação do IVA com base no lugar da prestação de serviços. A particularidade deste artigo reside no facto de fixar uma regra geral, cuja aplicação é restritiva (n.º 1 do artigo 9.º) e prever um sem número de derrogações (n.os 2 e 3 do artigo 9.º):

- de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º entende-se por «lugar da prestação de serviços» o lugar onde o prestador tem a sede da sua actividade económica. O princípio geral consiste, pois, em tributar a prestação de serviços no país de estabelecimento do prestador;
- o n.º 2 do artigo 9.º enumera uma série de derrogações à regra geral:
  - a alínea a) estabelece que as prestações de serviços conexas com um bem imóvel devem ser tributadas no país onde o bem está situado;
  - a alínea b) estipula que o lugar das prestações de serviços de transporte é aquele em que se efectua o transporte, tendo em conta as distâncias percorridas;
  - a alínea c) estabelece que o lugar das prestações de serviços que tenham como objecto actividades culturais, artísticas, desportivas, científicas, docentes, recreativas ou similares é o lugar onde as referidas prestações de serviços são materialmente executadas. Isto é válido para as peritagens relativas a bens móveis corpóreos;

- a alínea e) enumera as prestações para as quais o país de tributação é o país onde o destinatário tem um estabelecimento estável se a prestação de serviços é efectuada a sujeitos passivos estabelecidos na Comunidade mas fora do país do prestador ou o destinatário está estabelecido fora da Comunidade. O elenco completo destas prestações, geralmente designadas «prestações imateriais», figura em anexo ao presente documento;
- a alínea f) explicita que, em relação às prestações referidas no último travessão da alínea e), isto é serviços prestados por via electrónica a sujeitos não passivos estabelecidos na União Europeia, o lugar das prestações é o país da UE onde o destinatário dos serviços estiver estabelecido. Tem-se aqui em conta o artigo 1.º da Directiva 2002/38/CE de 7 de Maio de 2002 que altera a Directiva 77/388/CEE.

## 2.2 Razões da situação actual

2.2.1 A situação actual do regime respeitante ao lugar de tributação da prestação de serviços, e que se caracteriza por um princípio geral (tributação no país onde o prestador dos serviços está estabelecido) e por várias excepções (tributação no país em que a prestação é materialmente executada ou tributação no país de estabelecimento do destinatário), encontra a sua explicação nas opções traçadas quando foi adoptada a Sexta Directiva.

2.2.2 Durante os trabalhos que precederam a elaboração do presente texto, a Comissão declarou ter-se confrontado com a dificuldade de harmonizar diversas legislações dos Estados-Membros que divergiam quanto ao lugar de tributação das prestações de serviços, uns Estados privilegiando o lugar de estabelecimento do prestador, outros o lugar onde o destinatário está estabelecido.

2.2.3 Com este grande marco na realização do mercado único que foi a adopção da Sexta Directiva, a Comissão teve de uniformizar o lugar de tributação das prestações de serviços a fim de limitar, ou mesmo eliminar, os riscos de dupla tributação ou de não tributação de determinadas operações. A decisão da Comissão de 1978, e aprovada por todos os Estados-Membros, foi tomada em função das diversas legislações então vigentes e da natureza dos serviços mais frequentemente prestados na altura.

## 2.3 Consequências da situação actual

2.3.1 O Comité partilha a opinião comumente aceite de que a situação actual arrasta consigo duas consequências que podem prejudicar o desenvolvimento do mercado único.

2.3.1.1 As regras em vigor são de uma complexidade extrema e obstam à indispensável simplificação da legislação em matéria de IVA. Constituem um travão à acção das

empresas na União e em particular as PME, e estão em contradição com a vontade da Comissão de simplificar as diligências a efectuar pelos operadores económicos e os cidadãos em geral.

2.3.1.2 As normas vigentes conduzem a situações iníquas de não tributação ou de dupla tributação susceptíveis de favorecer as empresas estabelecidas fora da União em detrimento das comunitárias. A principal razão deste estado de coisas é que o n.º 2, alínea e) do artigo 9.º se aplica exclusivamente a um número limitado de derrogações especificamente enumeradas e que a extensão desta lista exige alteração da directiva, ou seja um processo moroso e laborioso.

2.3.2 Ora, nos termos do articulado, supra é possível tributar as prestações no país do destinatário dos serviços, mesmo quando o prestador está estabelecido fora da UE e, ao invés, exonerar serviços efectuados por prestadores estabelecidos nos territórios da UE a destinatários estabelecidos fora da UE. Este mecanismo permite respeitar a neutralidade do imposto e colocar em pé de igualdade as empresas da União prestadoras de serviços e as empresas estabelecidas fora da União.

2.3.3 Esta regra não é, porém, vinculativa. Se um Estado-Membro decidir não a aplicar, por exemplo porque o serviço em causa não consta da lista atrás referida, os serviços «exportados» pelas empresas europeias são tributados em IVA (lugar do prestador), mas não os serviços «importados», o que fere a neutralidade do imposto e prejudica as empresas estabelecidas no território da União Europeia.

## 2.4 Propostas da Comissão

2.4.1 A Comissão apresentou a proposta de directiva em apreço para obviar a esta situação, propondo para o efeito:

- modificar o lugar de tributação das prestações efectuadas entre sujeitos passivos (artigo 9.º); O princípio geral será doravante tributar a prestação de serviços no país do destinatário,
- aproveitar o ensejo para recordar (n.º 1, artigo 1.º) que os serviços prestados no âmbito de uma entidade jurídica única (isto é entre estabelecimentos estáveis de uma mesma empresa, ainda que estabelecidos em Estados diferentes) não são considerados como prestações de serviços.

2.4.1.1 Entende a Comissão que, aplicando este princípio, seria possível sanar os inconvenientes acima aludidos, admitindo-se como princípio que as prestações entre sujeitos passivos devem ser tributadas no lugar de consumo efectivo que, em geral, coincide com o lugar do destinatário dos serviços.

2.4.1.2 Quanto aos serviços prestados a sujeitos não passivos, o lugar das prestações para efeitos de tributação é o lugar onde o prestador tiver a sede do seu estabelecimento.

2.4.2 Por último, quando um sujeito passivo efectuar prestações sujeitas a IVA mas também prestações isentas deste imposto, a Comissão propõe considerá-lo sujeito passivo no que diz respeito a todos os serviços que lhe forem prestados, salvo se essas prestações de serviços se destinarem ao seu uso privado ou ao do seu pessoal, isto é se forem destinadas ao consumo final.

2.4.2.1 Segundo a Comissão, esta nova redacção do artigo 9.º da Sexta Directiva permite sanar em grande parte os inconvenientes atrás focados.

2.4.3 A proposta de directiva prevê em seguida, algumas derrogações:

- para efeitos de tributação, o lugar das prestações de serviços relativos a bens imóveis, é o lugar da situação do imóvel;
- os serviços de hotelaria e acesso às estradas com portagem são tributados nos países onde se situam os imóveis ou as auto-estradas.
- para efeitos de tributação, o lugar das prestações de serviços de transporte de passageiros é o lugar onde o transporte é efectuado, proporcionalmente às distâncias percorridas;
- o lugar das prestações de serviços respeitantes a actividades culturais, artísticas, desportivas, recreativas ou similares é o lugar onde materialmente são executadas. Esta derrogação à regra básica está em sintonia com a filosofia geral do imposto e permite evitar que as empresas prestadoras de serviços se estabeleçam em países que praticam taxas de imposto baixas.

2.4.4 Todavia, a nova redacção do artigo exclui das derrogações as actividades científicas e docentes, as quais passam a ser abrangidas pela regra geral. O objectivo da Comissão é simplificar as obrigações das empresas que actuam nos sectores fundamentais para o desenvolvimento económico, como é o caso da investigação científica e da educação, sectores em que o risco de deslocalização no interior da União unicamente devido a uma diferença de taxa do IVA é mínimo.

### 3. Observações e propostas

3.1 O Comité subscreve os objectivos da proposta de directiva e, de uma forma geral, a redacção da nova regulamentação, não obstante esta lhe parecer complicada e, por isso, lhe suscitar algumas reservas que adiante explanará. Reconhece, por outro lado, que o assunto é complexo e que as regras gerais nem sempre permitem resolver casos particulares que as empresas enfrentam no dia a dia.

#### 3.2 Transporte de passageiros (artigo 9.º-B)

3.2.1 A Comissão dispõe que o lugar das prestações de serviços de transporte de passageiros é «o lugar onde o transporte é efectuado, proporcionalmente às distâncias percorridas».

Esta regra é difícil de interpretar: por um lado, não resulta claro o que seja «o lugar onde o transporte é efectuado» (trata-se do lugar de partida, do lugar de destino?), sobretudo no caso do transporte aéreo; por outro, não se sabe se há lugar a aplicar tantas taxas de IVA quantos os países percorridos («proporcionalmente às distâncias percorridas»). Se já é difícil estabelecer critérios para o transporte terrestre, os problemas de interpretação e aplicação são ainda mais agudos em relação aos transportes aéreos e marítimos. Para o CESE é necessário redigir este artigo com mais clareza e, sobretudo, proceder a uma revisão com o objectivo de harmonizar as regras respeitantes ao transporte de passageiros e as referentes ao transporte de bens (artigo 9.º-E).

3.2.2. A Comissão declara que, nesta matéria, não houve qualquer alteração em relação à situação existente. No entanto, o CESE chama a atenção para o facto de que as normas a aplicar são, como já referiu, extremamente complicadas. Acresce que, na prática, suscitam interpretações diversas consoante os casos, dando origem a dúvidas de interpretação e a um acréscimo de trabalho para os sujeitos passivos e para a administração. Trata-se de um sector que exige maior clareza e simplificação. O CESE sugere que este artigo seja totalmente revisto no que toca os aspectos formais e, se necessário, a própria substância.

#### 3.3 Prestação de serviços específicos a sujeitos passivos (artigo 9.º-D)

3.3.1 A Comissão propõe tributar estes serviços no país do prestador, desde que estejam reunidas três condições cumulativamente:

- os serviços sejam prestados no Estado-Membro onde o prestador estiver estabelecido;
- os serviços exijam a presença física do prestador e a do destinatário dos serviços;
- os serviços sejam prestados directamente a um particular, para consumo imediato.

3.3.2 Relativamente à terceira condição, se por «particular» se entende uma pessoa física que pertence a um estabelecimento sujeito ao IVA, esta regra parece fazer sentido. Mas, nesse caso, o CESE pensa que seria útil revogar a 8.ª directiva IVA e instaurar um direito de dedução transfronteira para aliviar os encargos dos operadores.

3.3.3 As operações de locação e de leasing de longa duração (superior a trinta dias) não são abrangidas por esta categoria de derrogações. Estas operações seriam tributadas nos países do destinatário dos serviços, ao contrário do que sucede actualmente. Com esta medida, certos destinatários deixariam de poder utilizar em seu proveito o direito a dedução praticada no país do prestador de serviços quando essas regras são mais favoráveis do que as vigentes no seu país.

3.3.3.1 O CESE nota, porém, que o facto de esta categoria abranger operações que envolvem montantes elevados, como o leasing de aviões e a locação de navios, poderia fazer com que os benefícios decorrentes da passagem das receitas de um país para outro incitassem as empresas à deslocalização.

#### 3.4 Transporte de bens para pessoas que não são sujeitos passivos (artigo 9.º-E)

3.4.1 O artigo 9.º-B estabelece como lugar de prestação destes serviços o lugar de partida. O Comité considera que é necessária uma clarificação, com vista à coerência entre o presente artigo, que diz respeito aos transportes efectuados exclusivamente por conta de particulares, e o respeitante ao transporte de passageiros, que não estabelece nenhuma distinção entre sujeitos passivos e não passivos e faz referência ao «lugar onde o transporte é efectuado, proporcionalmente às distâncias percorridas».

3.4.2 O n.º 2 deste artigo dispõe que os Estados-Membros poderão não tributar parte do transporte intracomunitário correspondente aos trajectos efectuados em águas que não fazem parte do território da UE. Esta isenção é porventura lógica, mas o Comité opõe-se energeticamente a que os Estados-Membros tenham o poder discricionário (reconhecido igualmente noutros artigos) de conceder ou não isenções. Num domínio como a fiscalidade, onde a harmonização é uma realidade ainda remota, a livre escolha corre o risco de acentuar a desigualdade de tratamento dos contribuintes.

3.4.3 Em relação à aplicação deste artigo, ver as críticas e sugestões formuladas no ponto 3.2.2. *supra*.

#### 3.5 Serviços prestados por via electrónica a pessoas que não são sujeitos passivos (artigo 9.º-G)

3.5.1 Este artigo dispõe que o lugar das prestações efectuadas por sujeitos passivos estabelecidos fora da Comunidade é o lugar de residência do sujeito não passivo. A Comissão explicitou que os prestadores não estabelecidos na UE deverão proceder ao registo para efeitos de IVA no país do destinatário, cobrar o imposto e transferi-lo para o país onde estiver estabelecido o destinatário. Esta regra será aplicável até ao final de Julho de 2006. Para além de que o período é extremamente curto e que a Comissão é omissa quanto às decisões futuras, o Comité sublinha que uma disposição deste tipo pode ser cumprida pelos «grandes» prestadores de serviços electrónicos, mas presta-se a ser «iludida» pelos prestadores de serviços ocasionais ou de pequena que prestam serviços a particulares.

#### 3.6 Outras disposições

3.6.1 As outras derrogações dizem respeito a pessoas que não são sujeitos passivos, e que o texto tem de contemplar, na medida em que a proposta altera globalmente o artigo 9.º. As regras actuais mantêm-se e não suscitam qualquer observação. Entende o Comité que, numa fase posterior, se deveriam

harmonizar os princípios de tributação referentes a sujeitos passivos e a não passivos, sem para tal aumentar os encargos administrativos dos consumidores ou dos prestadores de serviços. Esta evolução deveria levar a que se generalizasse o «balcão único», à semelhança do que já existe para os serviços prestados por via electrónica.

## 4. Conclusões

4.1 O Comité regista que, em relação aos sujeitos passivos, a proposta de directiva permite uniformizar, em grande medida os princípios que regem o lugar de tributação dos bens e os que se aplicam à prestação de serviços. Tal facto contribuirá para simplificar os encargos administrativos dos operadores e, em certos casos, pôr as empresas comunitárias em pé de igualdade com as empresas cuja sede de estabelecimento se encontra fora da União, como acontece hoje em dia com as empresas de import-export. O Comité não pode deixar de subscrever esta evolução.

4.1.1 O CESE espera que se aproveite este ensejo para efectuar uma correcta avaliação da diversidade das prestações de serviços, estabelecendo a distinção entre serviços de interesse geral de carácter universal e serviços de natureza privada.

4.2 Alguns pontos da proposta de directiva precisam de ser clarificados. Além disso, haveria que reduzir ao mínimo o número de «excepções às derrogações», na medida em que podem complicar ainda mais um assunto, já de si bastante complexo. De resto, as novas disposições estão longe do objectivo de simplificação que a Comissão se propõe perseguir. Haveria também que rever o texto a fim de suprimir, dentro do possível, a margem de interpretação de que dispõem os Estados-Membros, bem como a margem de autonomia das administrações fiscais para tomarem decisões.

4.3 As novas regras restringiram ao mínimo os casos em que o prestador de serviços é obrigado a registar-se para efeitos de IVA no Estado do beneficiário dos serviços, aumentando assim o recurso ao mecanismo de auto-liquidação (reverse charge), ou seja pagamento pelo sujeito passivo e consequente direito de dedução das actividades tributáveis.

4.3.1 O mecanismo de reverse charge traz para primeiro plano o problema dos controlos. A Comissão propõe o alargamento do sistema electrónico de intercâmbio de informações sobre o IVA (VIES) aos serviços, instaurado em 1993 para os bens (mercadorias); a Comissão admite que este sistema, em vigor há dez anos, não funciona satisfatoriamente. A Comissão considera também que o alargamento do sistema VIES aos serviços «não implicaria grandes dificuldades para as administrações fiscais». O Comité não concorda com esta opinião, não só porque os encargos seriam consideráveis como duvida que seja possível respeitar a data de extensão do sistema (2008) atendendo às dificuldades que o sistema já enfrenta actualmente.

4.4 Concluindo, o CESE faz notar que o IVA é o imposto mais propenso a evasão na Europa e que este fenómeno favorece, por um lado, as fraudes em larga escala que vão alimentar a criminalidade organizada e, por outro, exige dos Estados-Membros um enorme esforço para combater a evasão. Desconhece-se o custo da cobrança deste imposto, mas ele é certamente muito elevado. Convém referir que esta situação não é imputável às regras mas ao sistema em si. É tempo de os especialistas na matéria estudarem sistemas alternativos que garantam receitas pelo menos iguais às receitas actuais, mas que sejam menos onerosos para toda a sociedade e mais eficazes do ponto de vista da cobrança. Para o CESE é chegado

o momento de a Comissão e os Estados-Membros constituírem um grupo de reflexão composto por peritos, economistas, fiscalistas e técnicos tendo em vista encontrar soluções inovadoras e corajosas.

4.4.1 A segunda consideração é de carácter socioeconómico: a aplicação do IVA, com todos os defeitos que já referimos, cria no mercado interno disparidades de tratamento entre cidadãos/consumidores que são o oposto da tão propalada política de coesão, mas que por enquanto conhece inúmeras excepções à regra. A revisão do IVA é também necessária por esta razão.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---

## ANEXO

**Elenco das prestações referidas no n.º 3, alínea c) do artigo 9.º**

- c) Por lugar de lugar das prestações de serviços que tenham como objecto:
- actividades culturais, artísticas, desportivas, científicas, docentes, recreativas ou similares incluindo a dos organizadores das mesmas, bem como eventualmente, prestações de serviços acessórias das referidas actividades;
  - actividades acessórias dos transportes, tais como carga, descarga manutenção e actividades similares;
  - peritagens relativas a bens móveis corpóreos;
  - trabalhos relativos a bens móveis corpóreos;
- entende-se o lugar onde as referidas prestações de serviços são materialmente executas.

**Elenco das prestações referidas no n.º 2, alínea e) do artigo 9.º**

- e) Por lugar das prestações de serviços a seguir referidos, efectuados a destinatários estabelecidos fora da Comunidade ou a sujeitos passivos estabelecidos na Comunidade, mas forma do país do prestador, entende-se o lugar onde o destinatário tenha a sede da sua actividade económica ou um estabelecimento estável ou, na falta de sede ou de estabelecimento estável, o lugar do seu domicílio ou da sua residência habitual:
- cessões e concessões de direitos de autor, de patentes, de licenças, de marcas industriais e comerciais e de outros direitos similares;
  - prestações de serviços de publicidade;
  - prestações de serviços de consultores, engenheiros, gabinetes de estudo, advogados, peritos contabilistas e demais prestações similares e, bem assim, o tratamento de dados e o fornecimento de informações;
  - obrigações de não exercer, total ou parcialmente, uma actividade profissional ou um dos direitos referidos na presente alínea e)
  - operações bancárias, financeiras e de seguros, incluindo as de resseguro, com excepção do aluguer de cofres-fortes;
  - colocação de pessoal à disposição;
  - prestações de serviços efectuadas por intermediários que actuam em nome e por conta de outrem, quando intervenham nas prestações de serviços referidas na presente alínea e)
  - locação de bens móveis corpóreos, com excepção de todos os meios de transporte;
  - telecomunicações Entende-se por «serviços de telecomunicações» os serviços que possibilitem a transmissão, a emissão ou a recepção de sinais, texto, imagem e som ou de informações de todo o tipo através de fios, da rádio, de meios ópticos ou de outros meios electromagnéticos, incluindo a cessão ou a concessão com elas relacionadas de direitos de utilização de instalações de transmissão, emissão ou recepção.
  - prestações de serviços de telecomunicações, incluindo a disponibilização de acesso a redes de informação mundiais;
  - serviços de radiodifusão e televisão;
  - serviços prestados por via electrónica, nomeadamente os enumerados no Anexo L.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro único para a transparência das qualificações e competências (Europass)»**

[COM(2003) 796 final]

(2004/C 117/07)

Em 14 de Abril de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2003/49/CE no que respeita à possibilidade concedida a alguns Estados-Membros de beneficiar de períodos transitórios relativamente à aplicação de um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efectuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes» [COM(2004) 243 final — 2004/0076 CNS].

Foi incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada de União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril 2004 (sessão de 28 de Abril), designou relator-geral U. BURANI e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Proposta da Comissão

1.1 O objectivo proposto em apreço é alterar a Directiva 2003/49/CE de modo a que esta passe a incluir os períodos transitórios relativos à sua aplicação, na sequência de pedidos da República Checa, da Letónia, da Lituânia, da Polónia e da Eslováquia.

1.2 Uma vez que a directiva foi adoptada em 3 de Junho de 2003, após a assinatura do Acto de Adesão em 16 de Abril de 2003, não foi incluída no Capítulo 9 do Anexo II do Acto de Adesão. No entanto, a Directiva faz parte do acervo comunitário, pelo que é aplicável a contar da data da adesão, ou seja, 1 de Maio de 2004.

1.3 Em Maio e Julho de 2003, os países em vias de adesão foram convidados oficialmente a apresentar os pedidos de períodos transitórios. A República Checa e as Repúblicas da Letónia, da Lituânia e da Polónia apresentaram pedidos formais de períodos transitórios.

1.4 A avaliação dos pedidos de derrogação por parte da Comissão teve em conta:

- as retenções na fonte actualmente em vigor nos países requerentes ao abrigo das legislações nacionais em matéria de impostos;
- a taxa das retenções na fonte sobre os pagamentos de juros e royalties prevista nas convenções contra a dupla tributação dos rendimentos e do património dos países requerentes;
- o impacto no orçamento da abolição das retenções na fonte;
- os períodos transitórios concedidos aos actuais Estados-Membros beneficiários – Grécia, Portugal e Espanha.

1.5 Tendo em conta as suas actuais situações económicas, o seu estatuto de países importadores de capitais, a transição económica em curso e o nível relativamente baixo de receitas orçamentais, os países em vias de adesão poderiam deparar-se com dificuldades orçamentais se fossem obrigados a abolir as retenções na fonte sobre os pagamentos de juros e royalties.

1.6 A Comissão avaliou os pedidos dos países em vias de adesão neste contexto, tendo em conta as suas necessidades específicas. Com base nestes princípios, os eventuais períodos transitórios devem ser curtos e proporcionais ao problema que se propõem resolver.

1.7 A Comissão propõe que, com excepção da Eslováquia, que apresentou um pedido de um período de apenas dois anos, seja concedido um período transitório de seis anos a todos os Estados requerentes relativamente à aplicação da Directiva relativa à tributação dos pagamentos de royalties, bem como um período transitório de seis anos à Letónia e à Lituânia relativamente à tributação dos pagamentos de juros – considerando que seis anos deverão ser suficientes para efectuar as adaptações necessárias. A taxa do imposto aplicada pela Letónia e pela Lituânia aos pagamentos de juros não pode ser superior a 10 % durante um período de quatro anos; e a 5 % durante os últimos dois anos.

## 2. Parecer do Comité Económico e Social Europeu

2.1 O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão de analisar os pedidos dos países aderentes de forma adequada e coerente.

2.2 Considerando que a Directiva faz parte do acervo comunitário, os países aderentes deverão aplicá-la a partir de 1 de Maio próximo, data da sua adesão. No caso de não se aprovar o período transitório, estes países poderão deparar-se com dificuldades ao nível orçamental.

2.3 Dado que alguns dos Estados-Membros beneficiaram igualmente de períodos transitórios neste domínio, afigura-se, pois, justo e razoável em termos de princípio e de precedente que os países aderentes possam igualmente dispor de períodos transitórios, quando justificado.

2.4 Em suma, o CESE recomenda a aprovação da directiva em apreço, o que seria um sinal político considerável para os países aderentes porquanto reafirma o empenhamento no seu desenvolvimento. De modo a evitar uma situação com consequências negativas para os países aderentes do ponto de vista orçamental, o CESE convida o Conselho a adoptar a directiva em apreço o mais rapidamente possível.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Avaliação da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável — parecer exploratório»**

(2004/C 117/08)

Em 12 de Novembro de 2003, a Comissão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, através de um ofício de LOYOLA DE PALACIO e de acordo com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre a «Avaliação da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável».

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Abril de 2004. Foi relator Lutz Ribbe e co-relator Ernst Erik EHNMARK.

Na 408.ª reunião plenária, realizada em 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 77 votos a favor, 23 votos contra e 14 abstenções o seguinte parecer.

## 0. Resumo

0.1 Muitos têm sido os esforços envidados nos últimos anos para promover o desenvolvimento sustentável na UE e travar as tendências não sustentáveis. Na Cimeira de Göteborg foi decidida uma estratégia da União Europeia em prol do desenvolvimento sustentável, cujo objectivo é reunir e intensificar todos os esforços desenvolvidos. Análises recentes da Comissão Europeia revelam, no entanto, que estes esforços não são suficientes e que a Europa se vê ainda confrontada com grandes desafios.

0.2 No presente parecer exploratório, elaborado pelo CESE a pedido da Comissão, são analisados vários passos do percurso que há-de conduzir a UE ao desenvolvimento sustentável e de que forma deve reforçar a sua estratégia de desenvolvimento sustentável. São várias as razões: uma delas é que a política e a sociedade têm opiniões díspares relativamente ao significado de desenvolvimento sustentável e à questão de saber até que ponto os nossos modos de produção e hábitos de consumo já são compatíveis com os princípios de sustentabilidade ou deverão ser alterados, ou seja, quem deve fazer o quê concretamente (cf. ponto 2.2).

0.3 O CESE considera que uma das tarefas principais da revisão da estratégia de desenvolvimento sustentável deve consistir em salientar que o desenvolvimento sustentável pode ser essencialmente positivo e trazer benefícios à sociedade no seu todo caso sejam escolhidos os objectivos e os meios adequados. Este argumento é ponto de discórdia: existem dúvidas quanto à compatibilidade da capacidade concorrencial da Europa com o desenvolvimento sustentável.

0.4 O CESE nunca questionou a importância decisiva que uma economia vigorosa, com empresas prósperas, tem para o emprego e o ambiente e para a evolução da sociedade, mas uma economia com estas características poder ser também o resultado cada vez mais directo da qualidade e do nível destes factores. Até agora não se conseguiu passar a mensagem de que o desenvolvimento sustentável gera novas e fundamentais oportunidades; entre outros motivos, porque muitas questões levantadas por diversas reivindicações ou publicações ainda não foram suficientemente respondidas (cf. ponto 2.2). A incerteza quanto às consequências faz crescer o cepticismo. O CESE insta, assim, a Comissão a encetar um debate profundo com a sociedade civil organizada para analisar e esclarecer todas estas questões (cf. ponto 2.3), mesmo as que continuam a ser tabu.



0.5 O desenvolvimento sustentável significa uma evolução da economia de mercado e também uma interligação mais estreita entre, por um lado, ambiente, emprego e capacidade concorrencial e, por outro, questões relacionadas com a equidade intergeracional e a distribuição equitativa (cf. ponto 2.1.10). Tomando por referência a Estratégia de Lisboa, a estratégia de desenvolvimento sustentável deve referir-se a períodos mais extensos e considerar um maior número de aspectos. A finalidade da Estratégia de Lisboa é fazer da Europa, até 2010, a economia mais competitiva do mundo baseada no conhecimento. No ponto 2.4 do presente parecer, o CESE descreve a relação entre estas duas estratégias e de que modo se podem completar, não deixando contudo de assinalar que há várias questões em aberto.

0.6 Actualmente, as chamadas «forças do mercado livre» já são reguladas, nomeadamente através de requisitos sociais e ambientais, e essa regulação é complementada pela aplicação de uma política de sustentabilidade consequente. Este processo impulsiona o crescimento nalguns sectores, enquanto que utilizações não sustentáveis têm consequências económicas negativas. Significa isto que, no âmbito de um desenvolvimento sustentável, também há que reduzir as tendências que lhe são contrárias. Neste contexto, é necessário lançar o debate sobre a fiscalidade, as subvenções, os licenciamentos e a regulamentação que garanta a sua aplicação.

0.7 Para o Comité, é óbvio que a actual estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável, decidida na Cimeira de Göteborg, deverá ser objecto de uma revisão centrada num maior equilíbrio entre as três dimensões, ambiental, económica e social (cf. pontos 3.2 e seguintes). Dever-se-á igualmente esclarecer o modo de dar coerência às várias políticas da UE (cf. pontos 3.8 e seguintes) e articular as respectivas estratégias de desenvolvimento sustentável aos níveis nacional, regional e local (cf. ponto 5).

0.8 O desenvolvimento sustentável não implica só alterações nos padrões de produção e consumo na UE. É importante que tenha também impacto no comércio internacional e, portanto, na OMC. Convém ter presente que uma política baseada em princípios de sustentabilidade, como por exemplo o da internalização de todos os custos externos, e que, além disso, tenha em linha de conta outros factores, pode conduzir a desvantagens concorrenciais sectoriais em relação a outras economias que não apliquem o princípio da sustentabilidade ou que o apliquem apenas parcialmente. Neste caso, as desvantagens comerciais sectoriais devem poder ser compensadas. Por conseguinte, o Comité, no ponto 6, insta a Comissão a considerar os factores externos, o que significa, entre outros aspectos, insistir numa alteração das regras da OMC.

0.9 O sucesso da futura estratégia de desenvolvimento sustentável é tanto mais provável, quanto mais objectivos e medidas quantificáveis houver e quanto mais indicadores claros esta definir, para avaliar o progresso e a eficácia das políticas (cf. ponto 7). Mas fazer isto não é fácil. Aliás, não há nenhum ponto no debate sobre sustentabilidade em que se possa dizer que o objectivo foi atingido. Nesta óptica, o desenvolvimento

sustentável deve ser entendido mais como um processo do que como um objectivo, o que só complica o processo político. No entanto, a política deveria tentar formular objectivos claros e definir prazos. Se o fizer, irá constatar que são necessários numerosos passos intermédios. O CESE evidencia este aspecto, tomando por exemplo os objectivos de Quioto.

0.10 É também necessário proceder a uma revisão da política de desenvolvimento sustentável. Transparência é essencial, pois o desenvolvimento sustentável depende de um vasto consenso social e de um apoio a todos os níveis. Para tal, são necessários diversos conhecimentos, por exemplo, quanto ao significado de desenvolvimento sustentável e às suas consequências, ou às consequências que seriam de esperar se não houvesse uma política de sustentabilidade. Não só a elaboração da nova estratégia de sustentabilidade, mas também a sua aplicação, deverão ser objecto de amplo debate político (cf. ponto 8). Contudo, o processo participativo deverá processar-se diferentemente do que sucedeu com Göteborg. Ou seja, os prazos então previstos eram demasiado curtos, para além de não ter havido verdadeiramente um processo de debate ao nível da sociedade, como o que, em parte, se verificou durante a elaboração do presente parecer exploratório pelo CESE.

## 1. Preâmbulo

1.1 Por carta datada de 12 de Novembro de 2003, a vice-presidente da Comissão Europeia, Loyola de PALACIO, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável, como contributo para as grandes orientações políticas quanto à revisão da estratégia. Segundo a Comissão, o Comité deveria:

- Avaliar os progressos na consecução dos principais objectivos da estratégia para o desenvolvimento sustentável;
- Julgar a necessidade de alargar o âmbito da estratégia;
- Analisar as consequências do alargamento;
- Debater a possibilidade de estabelecer uma relação mais estreita com as estratégias nacionais;
- Abordar a necessidade de integrar na estratégia geral os aspectos externos e as medidas de acompanhamento da Cimeira de Joanesburgo;
- Discutir a necessidade de fixar objectivos estratégicos e indicadores mais claros;
- Reflectir sobre modos de melhorar o processo de aplicação;
- Apresentar ideias quanto à elaboração de uma estratégia de comunicação sobre o desenvolvimento sustentável.

1.2 O presente parecer exploratório pretende, além disso, fazer avançar o debate em curso no CESE, uma vez que a sociedade civil organizada vai ter de dar um impulso decisivo e um contributo — a todos os níveis políticos e administrativos — para que o desenvolvimento sustentável em prol do bem-estar da sociedade actual e das gerações futuras se possa tornar realidade.

## 2. Avaliação dos progressos registados na consecução dos objectivos primários

### 2.1 Panorama actual do desenvolvimento sustentável

2.1.1 Para o CESE, é inquestionável que nos últimos anos o «desenvolvimento sustentável» se tornou um tema central do debate político. A importância fundamental deste tema é, sem dúvida, reconhecida pela Comissão, para além de o objectivo formal da realização de um desenvolvimento sustentável se encontrar consignado nos Tratados europeus<sup>(1)</sup>. O CESE espera que o reforço do desenvolvimento sustentável venha a ser definido como objectivo primeiro na Constituição a adoptar.

2.1.2 Para alcançar um desenvolvimento sustentável, a Comissão dispõe actualmente de um vasto leque de iniciativas. A tentativa de relacionar as dimensões económicas, sociais e ambientais das políticas tem vindo ultimamente a ganhar cada vez mais importância e actualidade. Um exemplo disso é o convite do Conselho Europeu de Cardiff, de Junho de 1998, dirigido ao Conselho, em todas as suas formações relevantes, para que estabeleça as suas próprias estratégias para pôr em prática a integração ambiental e o desenvolvimento sustentável nas respectivas áreas políticas<sup>(2)</sup>. Infelizmente, este processo, que tem vindo a perder peso, não pode, de modo algum, ser dado por concluído com êxito. A Estratégia de Lisboa, entretanto iniciada, tem-se revelado insuficiente em matéria de desenvolvimento sustentável, o que levou o Conselho Europeu de Göteborg a introduzir um capítulo dedicado ao ambiente.

2.1.3 Com base numa comunicação da Comissão, o Conselho Europeu de Göteborg seleccionou quatro áreas prioritárias, de entre seis propostas, para serem abordadas no debate sobre a sustentabilidade, a saber:

- Alterações climáticas;
- Transportes;
- Saúde pública;
- Recursos naturais.

Os temas da luta contra a pobreza e do envelhecimento populacional não são focados, o que leva a que a estratégia para o desenvolvimento sustentável seja aparentemente dominada pela dimensão ambiental, não sendo dada a devida importância aos aspectos sociais. Facto que o CESE considera inadequado. Em sua opinião, os aspectos estruturais são essenciais para uma perspectiva de longo prazo, para a existência de uma dimensão global e, não menos importante, para o empenhamento dos cidadãos na melhoria da estratégia.

<sup>(1)</sup> Cf. artigo 2.º do Tratado que institui a UE.

<sup>(2)</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Cardiff, 15 e 16 de Junho de 1998, ponto 34.

2.1.4 A Comissão começou a examinar a sua política geral, ou pelo menos as suas políticas sectoriais, a fim de saber se estamos no bom caminho para um desenvolvimento sustentável. A última avaliação (sectorial) consistiu na apresentação da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Análise da política de ambiente 2003»<sup>(3)</sup>. Neste documento, a Comissão lança luz sobre a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, embora os resultados sejam muito decepcionantes<sup>(4)</sup>:

2.1.4.1 No que diz respeito à política para a protecção do clima, o Conselho Europeu de Göteborg reiterou «o seu empenho na prossecução dos objectivos de Quioto e na obtenção até 2005 de progressos comprováveis nessa prossecução»<sup>(5)</sup>. A análise da política ambiental revela que se a UE prosseguir a actual política, só muito dificilmente conseguirá atingir os objectivos de Quioto.

2.1.4.2 Também no caso dos transportes, nada indica que a UE esteja no bom caminho para uma política mais sustentável. Assim, a Comissão constata que as emissões nefastas ao clima no sector dos transportes continuam a aumentar e que «as tendências não são animadoras nos países aderentes: registou-se uma queda acentuada nos transportes ferroviários e em autocarro e as taxas de crescimento do transporte aéreo e dos automóveis privados são superiores às da UE»<sup>(6)</sup>.

2.1.4.3 Relativamente ao sector da saúde, a Comissão salienta que nas grandes cidades da UE a grave poluição atmosférica vitima cerca de 60 000 pessoas por ano. Uma em cada sete crianças sofre de asma, tendo este número aumentado vertiginosamente nos últimos anos<sup>(7)</sup>.

2.1.4.4 Quanto aos recursos naturais, as perspectivas são ainda mais sombrias. Sobretudo no que diz respeito à biodiversidade, a Comissão prevê que a UE se venha a deparar com problemas ainda mais sérios<sup>(8)</sup>.

2.1.5 Em Dezembro de 2003, a Comissão conclui finalmente que, apesar das numerosas medidas de protecção do ambiente adoptadas nos últimos anos, ainda não havia sido feito o suficiente para «inverter as tendências não sustentáveis do ponto de vista do ambiente»<sup>(9)</sup>. Esta conclusão não é nada animadora, mas também não é surpreendente. Já em 1999, na sua comunicação «Ambiente da Europa: Que orientações para o futuro?»<sup>(10)</sup>, a Comissão indicara que «os progressos no sentido da sustentabilidade têm sido claramente limitados» e que «as tendências postas em evidência na presente Comunicação mostram (...) que não estamos no bom caminho para assegurar um desenvolvimento sustentável».

<sup>(3)</sup> COM(2003) 745 final de 3.12.2003. Cf. também o anexo ao presente documento.

<sup>(4)</sup> O que aliás corresponde aos resultados das análises efectuadas pela Agência Europeia do Ambiente. Vide [http://reports.eea.eu.int/environmental\\_assessment\\_report\\_2003\\_10/en](http://reports.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en)

<sup>(5)</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Göteborg, 15 e 16 de Junho de 2001, ponto 28.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 745 final.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 745 final.

<sup>(8)</sup> COM(2003) 745 final.

<sup>(9)</sup> COM(2003) 745 final, pág. 23.

<sup>(10)</sup> COM(1999) 543 final, pág. 24.

2.1.6 Para o CESE, tudo isto significa que se está no início de um longo e árduo caminho que leva ao desenvolvimento sustentável. Prova disso é também o facto de que relativamente a algumas temáticas prioritárias da política ambiental, a Comissão só agora começou a elaborar documentos para delinear estratégias específicas. O CESE não tem conhecimento de nenhum documento que faça o ponto da situação do debate sobre a sustentabilidade, numa perspectiva económica e social.

2.1.7 Face ao exposto, o CESE traça o cenário actual:

- A Comissão identificou os problemas enfrentados pela Europa em matéria de desenvolvimento sustentável;
- Tanto na prática como na teoria, foram desenvolvidos e debatidos, e em parte aplicados, instrumentos e medidas (entre outros, a eliminação das subvenções nefastas, o apoio ao desenvolvimento de processos sustentáveis, a internalização dos custos, etc.);
- Estas medidas não foram, porém, postas em prática de modo suficientemente coerente.

2.1.8 Perante isto, o CESE não pode deixar de dar razão à Comissão quando esta afirma que «muitas das actuais tendências não sustentáveis do ponto de vista do ambiente resultam da falta de atenção às interligações entre os sectores, e consequentemente as diferentes políticas sectoriais laboram umas contra as outras em vez de se apoiarem mutuamente. Esta falta de coerência política torna as políticas mais dispendiosas e menos eficazes, entravando, assim, a progressão para o desenvolvimento sustentável»<sup>(1)</sup>.

2.1.9 O facto de a Comissão reconhecer que algumas das suas políticas de desenvolvimento sustentável em vez de facilitarem, estão a criar dificuldades, é tanto mais grave, quanto se verifica que a própria sabe quão importantes são as qualidades de gestão neste domínio: «É necessário um grande empenhamento político para introduzir as mudanças necessárias ao desenvolvimento sustentável. Não obstante este dever trazer benefícios incontestáveis à sociedade no seu conjunto, será necessário fazer compromissos difíceis entre interesses contraditórios». Tais compromissos devem ser enfrentados de forma aberta e honesta. As mudanças políticas devem ser introduzidas de modo justo e equilibrado, mas os interesses limitados de grupos específicos não devem prevalecer sobre o bem-estar da sociedade no seu conjunto<sup>(2)</sup>.

2.1.10 O CESE constata que a UE, nas suas reflexões sobre o desenvolvimento sustentável, não aborda claramente questões centrais como a equidade intergeracional (vivemos à custa das gerações futuras?), a distribuição equitativa (vivemos à custa de outras sociedades, por exemplo, do Terceiro Mundo?) ou a luta global contra a pobreza, ou pelo menos não informa suficientemente sobre estes assuntos. Esta situação poderia, sem dúvida,

ser sanada, se a Comissão submetesse não só a dimensão ambiental, mas também as dimensões económica e social, a uma análise constante sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável. Já em 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo salientara que «as próximas orientações deverão também integrar a promoção do desenvolvimento sustentável»<sup>(3)</sup>, o que, no entanto, não aconteceu até à data. Posto isto, as questões abordadas deveriam ser objecto de uma análise aprofundada como a de saber quais seriam as consequências ecológicas a longo prazo se o actual sistema de produção e de consumo fosse adoptado, sem alterações, por todos os habitantes do nosso planeta<sup>(4)</sup>.

2.1.11 As perspectivas financeiras da UE para o período 2007-2013<sup>(5)</sup> poderiam ter sido uma oportunidade para dar um impulso decisivo ao desenvolvimento sustentável. No entanto, o Comité constata que não é suficiente prosseguir com políticas que já se revelaram problemáticas para o desenvolvimento sustentável, passando a inscrevê-las na rubrica orçamental «Desenvolvimento sustentável». Chama a atenção para o facto de que «desenvolvimento sustentável» e «crescimento complementar-se, embora possa haver um conflito de interesses (cf. ponto 2.3). Por este motivo, é também necessária uma diferenciação mais nítida nas Perspectivas Financeiras.

2.2 *Porque motivos o desenvolvimento sustentável não avança verdadeiramente? Onde residem os problemas?*

2.2.1 Segundo o CESE, o desenvolvimento sustentável avança a passo lento pelos seguintes motivos:

- Não há um consenso quanto à avaliação da situação actual nem na UE nem no resto do mundo, nem também aos níveis nacional, regional ou local e muito menos quanto às medidas a adoptar;
- Há uma grande incerteza quanto ao significado concreto do conceito de desenvolvimento sustentável e ao modo como o desenvolvimento futuro se diferenciará da actual situação, daí resultando que sectores potencialmente afectados manifestem receios e oposição;
- Não se sabe concretamente de que modo a política em favor de um desenvolvimento sustentável se inscreve e se organiza no quotidiano, nem de que modo a perspectiva da sustentabilidade poderá ser associada a todas as áreas políticas;
- Além disso, desconhece-se como poderá ser resolvido o potencial conflito entre uma política coerente de desenvolvimento sustentável e várias disposições como, por exemplo, as contidas nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo, 23 e 24 de Março de 2001, ponto 48.

<sup>(4)</sup> O CESE lembra que, actualmente, 20 % da população mundial consome 80 % dos recursos, e que os EUA, onde vive 5 % da população mundial, produzem 25 % das emissões mundiais de CO<sub>2</sub>, devido a um consumo desenfreado de energia.

<sup>(5)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Construir o nosso futuro comum — Desafios políticos e meios orçamentais da União alargada 2007–2013, COM(2004) 101 final.

<sup>(6)</sup> Cf. também ponto 6.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 745 final, pág. 27.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 264 final.

2.2.2 Para o CESE, nas próximas décadas, a estratégia de desenvolvimento sustentável deverá ser o objectivo político de primeira ordem. Todos os programas e políticas existentes devem orientar-se pela estratégia de desenvolvimento sustentável, corresponder aos seus objectivos de longo prazo e apoiá-los. Isto é válido tanto para a Estratégia de Lisboa (cf. ponto 2.4) como para todas as outras estratégias políticas e acções presentes ou futuras.

2.2.3 Em termos políticos, a Comissão tem neste campo grande apoio da população. Inquéritos revelaram que a grande maioria defende o princípio da equidade entre gerações e o objectivo de não gastar recursos a um ritmo mais rápido do que o da sua reconstituição, embora apenas uma minoria conheça o conceito de «desenvolvimento sustentável». O que significa que as pessoas se identificam com os objectivos políticos por detrás do desenvolvimento sustentável, embora a maioria nunca tenha ouvido falar deste conceito. Daqui se conclui que existem problemas em transmitir o conceito, que urge resolver.

2.2.4 É muito fácil avançar fórmulas como «um modelo de desenvolvimento que permite às gerações presentes satisfazer as suas necessidades sem que isso ponha em risco a possibilidade de as gerações futuras virem a satisfazer as suas próprias necessidades»<sup>(1)</sup>. Ninguém se atreve a contestar tal ideia.

2.2.5 Frases como «não devemos repetir os erros do passado», frequentemente utilizadas no contexto do alargamento da UE, são fáceis de dizer. Porém, não passarão de letra morta se não mostrarmos de forma clara os erros cometidos ou se nos limitarmos a indicar contra-estratégias sem as aplicar. A política dos transportes é um bom exemplo disso.

2.2.6 Um dos objectivos da estratégia para a sustentabilidade é, por um lado, apontar com clareza as tendências negativas e desenvolver contramedidas e, além disso, promover com firmeza os exemplos e as tendências de desenvolvimento positivos.

2.2.7 Uma estratégia consiste na definição de um plano de acção detalhado, tendo em vista um objectivo, que exige a previsão de factores perturbadores. Por conseguinte, a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável deveria:

- Definir objectivos precisos;
- Descrever os diferentes instrumentos destinados a alcançar o(s) objectivo(s) pretendido(s), o que significa também descrever minuciosamente as responsabilidades, as competências e os poderes de influência;
- Fixar objectivos intermédios para atingir os objectivos finais, cujo cumprimento e concretização devem ser controlados regularmente através de indicadores compreensíveis;
- Ter em conta os factores susceptíveis de criar problemas;

<sup>(1)</sup> Relatório Brundtland intitulado «O Nosso Futuro Comum», elaborado pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, 1987.

- Assegurar que a análise e avaliação de todas as áreas políticas se baseiem em critérios de sustentabilidade.

2.2.8 Acontece, porém, que o desenvolvimento sustentável é, em primeira linha, um processo qualitativo e que apenas uma parte dos seus objectivos pode ser claramente quantificada e traduzida em números concretos. Contrariamente ao que acontece noutros domínios políticos em que os objectivos podem ser definidos (x % de crescimento, y % de desemprego ou obtenção do valor-limite z), no caso do desenvolvimento sustentável é impossível afirmar que um objectivo será atingido desta ou daquela maneira ou através da adopção de uma ou outra lei. Uma vez que, para muitos, um objectivo político é algo de muito vago, torna-se ainda mais importante recorrer a exemplos concretos da vida real para explicar o que é o desenvolvimento sustentável e quais serão, concretamente, as consequências da aplicação de uma determinada estratégia.

2.2.9 No seu parecer de iniciativa de 31 de Maio de 2001<sup>(2)</sup>, o CESE acolheu favoravelmente o projecto de estratégia da UE em prol do desenvolvimento sustentável e indicou estar «ciente de que as políticas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável implicam, em parte e pela sua natureza intrínseca, uma abordagem radical do desenvolvimento da sociedade no futuro. Sabe-se logo à partida que será necessário tomar pelo caminho algumas decisões penosas». Neste ponto, a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável é extremamente vaga e demasiado abstracta. Ela não explica clara e concretamente quais são as alterações previstas e a que nível se darão, nem quais serão as consequências, a longo prazo, desta política para a economia e o comportamento actuais.

2.2.10 No prefácio da brochura sobre a estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável, o presidente R. PRODI afirma que «o alcance e a complexidade destes desafios provam que o desenvolvimento sustentável não é um mero conceito académico destituído de importância prática, mas abrange questões e escolhas reais que afectam profundamente as nossas vidas quotidianas»<sup>(3)</sup>. No entanto, esta estratégia, por ser demasiado abstracta, não antecipa de modo suficientemente concreto os enormes impactos que podem vir a ocorrer. Este é um dos grandes defeitos que é preciso corrigir.

2.2.11 O CESE reitera o seu apoio ao desenvolvimento sustentável. Considera que o desenvolvimento sustentável não é um luxo reservado só a sociedades «ricas», nem uma opção entre muitas possíveis. É tempo de mudar os padrões de consumo e produção que se revelem desfavoráveis à sustentabilidade. Afinal de contas, o que está em jogo é a preservação do essencial para a vida humana, que constitui simultaneamente a base da economia. O desenvolvimento sustentável é, portanto, uma necessidade absoluta, para que se consiga responder aos desafios do futuro.

2.2.12 Nunca se deve esquecer que o desenvolvimento sustentável traz alterações importantes ao modo de funcionamento da sociedade. Há que fazer com que os cidadãos, com base no conhecimento e na formação, tornem o desenvolvimento sustentável numa realidade e enfrentem os desafios que este coloca para o futuro.

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A elaboração de uma estratégia da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável», JO C 221 de 7.8.2001, págs. 169–177.

<sup>(3)</sup> [http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy_en.pdf)

2.2.13 O CESE concorda plenamente com esta posição, tendo perfeita noção de que haverá certamente mudanças significativas. Duvida que daí resultem apenas situações vantajosas para todos. Mas se quisermos realmente avançar, é absolutamente necessário estabelecer claramente uma ligação entre temas ou objectivos abstractos e situações concretas da vida quotidiana. Há que integrar aquilo que parece longínquo num contexto próximo e imediato. Tal significa que a estratégia deve dar resposta a uma série de questões em aberto, nomeadamente:

- Como se poderá traduzir concretamente o conceito, referido na Comunicação da Comissão intitulada «Para um desenvolvimento sustentável», conhecido por «factor dez»<sup>(1)</sup>, que exprime o objectivo, a longo prazo, de reduzir para um décimo a utilização absoluta de recursos nos países industrializados e de realizar a sua distribuição mais equitativa pelas diversas regiões do mundo? Deverá este conceito tornar-se obrigatório no âmbito da estratégia para o desenvolvimento sustentável? Como é que uma economia (em crescimento) e os transportes podem funcionar com apenas um décimo das matérias-primas? Quais são os limites reais à eficácia dos recursos? Através de que instrumentos se poderia ou deveria aplicar esta abordagem?
- Como conseguir uma economia competitiva (igualmente capaz de criar postos de trabalho de alta qualidade) se urge reduzir em 70 % as emissões nefastas ao clima na sua totalidade<sup>(2)</sup>? Que alterações se produziriam na competitividade se o conceito de «factor dez» fosse também aplicado ao sector energético, significando isso um aumento da proporção das energias renováveis superior ao previsto até aqui?
- Quais os sectores da economia que enfrentarão problemas se os elevados custos externos forem imputados a uma produção não sustentável, em que sectores se registará um novo crescimento, que forma concreta assumirá esta transformação estrutural e como viabilizá-la e acompanhá-la ao nível político?
- Que forma assumem, por exemplo, as medidas políticas destinadas a dissociar o crescimento dos transportes do crescimento económico, qual o seu significado para uma economia baseada na divisão do trabalho?
- Como proceder, concretamente, para eliminar as subvenções incompatíveis com o desenvolvimento sustentável? De que tipo de subvenções se trata exactamente?

(1) Cf. COM(1999) 543 de 24.11.1999, pág. 16, Ponto 4.4. Uma utilização e uma gestão eficientes dos recursos, e parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão «Ambiente da Europa: Que orientações para o futuro? Avaliação Global do Programa Comunitário de Política e Acção relacionado com o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável — Para um Desenvolvimento Sustentável», JO C 204 de 18.7.2000, pág. 59–67.

(2) O que poderia significar para a Europa uma redução ainda mais acentuada devido às taxas de progressão global previstas.

- De que modo (e dentro de que prazo) se procederá à internalização dos custos externos? De que modo se vai reflectir, por exemplo, no sector dos transportes, quando a Comissão é a própria a constatar que «menos de metade dos custos ambientais externos (...) se reflectem no preços de mercado»<sup>(3)</sup>? Qual seria o impacto no sector energético se os custos externos associados à produção de electricidade (em média aproximadamente 4-5 cêntimos por kWh para o carvão ou 3-6 cêntimos por kWh para o petróleo<sup>(4)</sup>) fossem imputados ao consumidor?

2.2.14 Se a estratégia não for capaz de responder explicitamente a estas questões, corre-se o risco de nalguns sectores surgirem medos e receios que podem degenerar em oposição a uma dada política. Este perigo é ainda maior se houver a percepção de que o desenvolvimento sustentável significa um obstáculo e uma ameaça para a economia, em vez de uma oportunidade para o futuro. O CESE receia que a Europa tenha exactamente chegado a este ponto. É neste facto que reside a dificuldade e o fraco sucesso do desenvolvimento sustentável.

2.2.15 Mesmo a Declaração do Conselho Europeu de Göteborg, que é muito importante e digna de ser apoiada, em nada altera a situação. Nela se afirma que «objectivos claros e estáveis para o desenvolvimento sustentável proporcionarão oportunidades económicas importantes, susceptíveis de libertar uma nova vaga de inovação tecnológica e investimento, gerando crescimento e emprego»<sup>(5)</sup>. Esta importante mensagem, que o CESE subscreve, não foi ainda transmitida, de forma credível, a largos estratos da sociedade e da economia e, nalguns casos, nem sequer chegou ao seu conhecimento. O desenvolvimento sustentável ainda não é reconhecido como um verdadeiro motor de crescimento e desenvolvimento económico.

2.2.16 Para o Comité, não há dúvida de que o desenvolvimento sustentável exige elevadíssimos investimentos, por exemplo no saneamento de edifícios, em sistemas de transporte respeitadores do ambiente, na produção de energia sustentável e promoção das tecnologias ambientais. Estes investimentos, que criam mais postos de trabalho e incentivam o crescimento, são essenciais ao desenvolvimento sustentável.

2.2.17 A realização de uma estratégia de desenvolvimento sustentável pressupõe uma análise detida da questão da afectação dos recursos financeiros. A política deverá propiciar um clima favorável ao investimento, com base na consulta e na participação da sociedade civil organizada. Para tal, é necessário que o erário público reforce as receitas destinadas a investimentos. Mas também no sector privado são precisos elevados investimentos, que provoquem um efeito positivo na economia e no mercado de trabalho.

(3) SEC(1999) 1942 de 24.11.1999, pág. 14.

(4) Dados extraídos do documento da Comissão Europeia: «External Costs – Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport»; Community Research, 2003.

(5) Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Göteborg, 15 e 16 de Junho de 2001, ponto 21.

2.2.18 Se não formos capazes de fazer compreender que o desenvolvimento sustentável oferece novas e fundamentais oportunidades, não haverá um debate político construtivo sobre a sustentabilidade e os meios de alcançá-la.

2.2.19 A estratégia a favor do desenvolvimento sustentável, para além de que os seus objectivos e instrumentos políticos são demasiado vagos e abstractos, peca também pelo facto de mesmo os observadores interessados não saberem ao certo onde encontrar concretamente todas as ideias formuladas. O CESE observa que já muita tinta correu sobre este tema, variando o grau de intensidade e de detalhe das abordagens<sup>(1)</sup>. O leitor interessado acaba por ficar sem saber quais são as afirmações e as exigências de natureza obrigatória, e nem mesmo as páginas da UE na Internet esclarecem o assunto.

2.2.20 O CESE reconhece que é extremamente difícil para a Comissão envolver os cidadãos no debate sobre o desenvolvimento sustentável quando determinados aspectos não lhes dizem directamente respeito. O problema começa logo no meio-ambiente mais próximo (no que diz respeito à protecção do ambiente, muitas pessoas interrogam-se se sobre o que há de mal na diminuição da biodiversidade e na extinção das cegonhas; ainda mais difícil é explicar às pessoas que os carnívoros de grande porte, como o lince e o lobo, são elementos a preservar do património cultural e natural europeu). A questão torna-se ainda mais difícil quando se trata da equidade distributiva e entre gerações. Embora não ponha em causa o direito das gerações futuras ao bem-estar, a sociedade revela uma tendência generalizada para relegar para segundo plano aspectos que não sejam economicamente quantificáveis, o que não facilita o debate sobre a sustentabilidade.

### 2.3 Clarificação de questões fundamentais de compreensão

2.3.1 Para o CESE, o desenvolvimento sustentável significa o complemento do desenvolvimento activo da economia de mercado, através da abordagem de questões e aspectos ecológicos como a equidade intergeracional e a distribuição equitativa.

2.3.2 O CESE vê este evoluir, que não é nada fácil, como uma necessidade absoluta: a nova estratégia de desenvolvimento sustentável deve evidenciar que as condições económicas, sociais e ecológicas necessárias à sua realização enfraquecem o menos possível a capacidade concorrencial do espaço económico europeu, mas antes pelo contrário transmitem novos impulsos de crescimento.

(1) Só a brochura sobre «A estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável» contém extractos das conclusões do Conselho Europeu de Göteborg, a comunicação da Comissão «Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável», o documento de consulta sobre a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, bem como a acta de uma audição organizada conjuntamente pela Comissão e o CESE sobre este tema. Sem contar com o Sexto Programa de Acção para o Ambiente e a Estratégia de Lisboa. Além disso, estão a ser elaboradas outras estratégias, nomeadamente a favor da utilização sustentável dos recursos (nota: indicar outras estratégias existentes).

2.3.3 O Comité tem consciência de que a indústria é um instrumento essencial para desenvolver e aplicar melhores tecnologias destinadas a inverter tendências não sustentáveis e a diminuir a utilização dos recursos.

2.3.4 O debate sobre a sustentabilidade é rico em imagens. Uma delas consiste nos três pilares em que assenta o desenvolvimento sustentável: um pilar económico, um pilar social e um pilar ecológico. Todos eles são equivalentes e têm a mesma importância.

2.3.5 Existe uma relação estreita entre estes três pilares e quando se elaboram políticas há que ter o cuidado de não romper este equilíbrio. Sobretudo em tempos de crise económica (como é actualmente o caso na Europa) não convém «criar ondas» na economia, afirmando-se que é absolutamente necessário um crescimento sustentável. Caso necessário, a protecção do ambiente ou a política social terá que refrear, temporariamente, as suas ambições.

2.3.6 A esta imagem dos pilares, contrapõe-se a imagem da «via navegável definida através de bóias». As bóias representam os limites ecológicos e sociais dentro dos quais o navio (entenda-se a economia) pode circular sem restrições.

2.3.7 O CESE insta a Comissão a debater, de modo controverso, a imagem e as filosofias subjacentes ao desenvolvimento sustentável. Para o Comité não há dúvida de que deve existir um equilíbrio entre os aspectos económicos, sociais e ambientais. Os três pilares, dimensões ou elementos estão intrinsecamente ligados. Um ambiente natural estável é essencial como base e fonte da actividade económica criadora de riqueza social e de uma qualidade de vida superior, o que faz dele um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável. É igualmente evidente que o desenvolvimento sustentável é muito mais do que apenas a tradicional protecção ambiental «mascarada» com novas roupagens e novos métodos.

2.3.8 Os chefes de Estado e de Governo reuniram-se no Rio de Janeiro, em 1992, e em Joanesburgo, em 2002, pelo facto de a economia praticada até então estar nitidamente a atingir vários limites. É evidente que determinadas formas de economia criam problemas sociais e ecológicos, para cuja solução a protecção ambiental não dispõe dos meios técnicos suficientes.

2.3.9 O CESE considera, portanto, oportuno analisar, no âmbito da estratégia em favor do desenvolvimento sustentável, questões que têm vindo a ser consideradas quase como tabu. Uma delas é o crescimento económico permanente como objectivo primário e aspecto central de todas as políticas. Evidentemente, nos últimos anos, o CESE tem vindo insistentemente a salientar a importância do crescimento para o desenvolvimento económico. Foi também esta a atitude que assumiu no quadro da Estratégia de Lisboa, ao defender uma iniciativa em prol do desenvolvimento.

2.3.9.1 O Comité considera, assim, que se deve estabelecer uma distinção mais nítida no que diz respeito à questão do crescimento. Há que identificar mais precisamente aquelas áreas em que o crescimento, do ponto de vista da sustentabilidade, é desejável. Como indica a Comissão, uma dessas áreas é a das energias renováveis, que, devido às condições-quadro existentes, se revelam, não raro, demasiado caras em relação a outras fontes de energia menos sustentáveis, e, portanto, problemáticas para a economia. Como tal, as condições-quadro devem ser alteradas por meio de instrumentos explicitamente políticos e a estratégia em favor do desenvolvimento sustentável deverá precisar e fixar vinculativamente as etapas necessárias a tal fim.

2.3.9.2 Por outro lado, convém indicar mais claramente as áreas em que não é desejável, para além de ser contraproducente, promover um maior crescimento. Na Alemanha, são gastos anualmente 40 mil milhões de euros em despesas de saúde<sup>(1)</sup>, porque as pessoas têm uma alimentação errada e uma vida demasiado sedentária. Devido a esta falta de cuidado com a saúde, cada cidadão alemão contribui, em média, para o produto interno bruto com um valor muito superior àquele correspondente a cada habitante da Índia para o conjunto das suas actividades económicas (cerca de 470 euros por ano). Do ponto de vista da sustentabilidade não é desejável um aumento neste sector, mesmo que tal viesse a constituir uma fonte de emprego. Neste prisma, a sustentabilidade pode ser um factor que, de certo modo, limita o crescimento económico. Este exemplo mostra igualmente que o PIB pode constituir um indicador útil da actividade económica, mas não é um indicador adequado do bem-estar de uma sociedade, nem um instrumento de medição do estado de saúde da população ou do ambiente (aliás, nem pretende sê-lo).

2.3.9.3 Porém, o crescimento não é apenas uma questão qualitativa que diz respeito à Europa. Existe também uma componente quantitativa mundial. Na sua comunicação intitulada «Ambiente da Europa»<sup>(2)</sup>, a Comissão indica que com a intensificação da globalização, o aumento das trocas comerciais e a adopção de padrões de comportamento ocidentais, o PIB per capita aumentará mais 40 % entre 1990 e 2010 e mais 140 % em 2050. Apesar de se esperar a aplicação de conhecimentos técnicos e de tecnologias respeitadoras do ambiente, estes aspectos «também poderão ter impacto sobre as emissões

mundiais de CO<sub>2</sub> que, segundo as estimativas, irão triplicar até 2050». Isto seria a perfeita catástrofe para o clima.

2.3.10 No âmbito do debate sobre a sustentabilidade, a Comissão deveria igualmente debater mais intensamente as modalidades futuras do desenvolvimento da produtividade. O CESE tem todo o prazer em contribuir para esse debate. Não há dúvida de que o desenvolvimento futuro das empresas depende absolutamente da melhoria da produtividade. Aliás, esta sempre foi encarada como motor do emprego e do bem-estar, pois o facto de permitir oferecer mais bens e serviços a preços mais baixos, constituiu sempre um estímulo para a procura e para a criação de emprego.

2.3.10.1 Uma taxa elevada de produtividade, no sentido puramente económico do termo, não é um indicador de sustentabilidade. Vejamos um exemplo: em termos económicos, o Brasil é indubitavelmente o país com a indústria açucareira mais produtiva do mundo. No entanto, esta produção está nas mãos de algumas multinacionais que exploram desmesuradamente a população e o ambiente locais.

2.3.10.2 No entanto, a produtividade deve reorientar-se para o desenvolvimento sustentável. Ela não deve ser medida apenas em termos do valor do produto dividido pelo seu custo de produção, mas sim avaliada num contexto mais vasto que inclui a qualidade de vida e a utilização reduzida de recursos não renováveis, ao nível mundial.

2.3.10.3 O futuro desenvolvimento da produtividade deve ser utilizado como motor do desenvolvimento sustentável: melhorar a eficácia ambiental, energética e dos recursos disponíveis contribui para o desenvolvimento sustentável. Os governos e a Comunidade deverão adoptar políticas intervencionistas para dar incentivos congruentes com esta orientação.

2.3.11 O debate deveria, portanto, girar mais em torno de ideias que, por serem diametralmente opostas, poderiam servir de mote a controvérsias, como por exemplo: «Necessitamos de crescimento custe o que custar» contra «O crescimento não pode ser sustentável» e «O aumento da produtividade é o motor da economia» contra «Produtividade cria cada vez mais problemas ecológicos e sociais». De facto, a política em favor de um desenvolvimento sustentável depende, mais do que qualquer outra, de um amplo consenso social.

## 2.4 *Relação entra a Estratégia de Lisboa e a estratégia para o desenvolvimento sustentável*

2.4.1 A Estratégia de Lisboa distingue-se da estratégia para o desenvolvimento sustentável em três aspectos importantes:

— ela coloca a tónica no crescimento económico e nas reformas económicas, tendo por objectivo criar mais e melhor emprego e maior coesão social;

<sup>(1)</sup> Na realidade, trata-se de despesas médicas.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 543 final de 24.11.1999, pág. 23.

- tem limites temporais precisos (horizonte 2010);
- visa quase exclusivamente a Europa (tendo por finalidade fazer da Europa a economia mais competitiva do mundo baseada no conhecimento).

2.4.2 O CESE acolhe favoravelmente o facto de na Cimeira de Göteborg se ter introduzido na Estratégia de Lisboa um capítulo sobre ambiente e decidido uma estratégia de desenvolvimento sustentável, cujo conteúdo é, no entanto, relativamente limitado<sup>(1)</sup>. Ao ter defendido recentemente uma maior integração da dimensão ambiental na Estratégia de Lisboa, o Conselho mostrou que continua a haver deficiências nesta área da política. Um reforço da integração da protecção ambiental pode aumentar a coerência entre a Estratégia de Lisboa e a estratégia de desenvolvimento sustentável, embora evidentemente não exista aqui um automatismo.

2.4.3 No entanto, há que constatar que temas importantes, definidos nas cimeiras do Rio e de Joanesburgo como cruciais para o desenvolvimento sustentável, não são contemplados pela Estratégia de Lisboa, nem resultam forçosamente da sua aplicação (por exemplo, o tema da equidade distributiva e entre gerações).

2.4.4 Ambas as estratégias têm de ser coerentes para concretizar o objectivo primário de desenvolvimento sustentável a longo prazo. Isto significa que os objectivos do desenvolvimento sustentável têm de permear todas as áreas políticas da Estratégia de Lisboa. Assim, a Estratégia de Lisboa pode e deve constituir um passo importante para o desenvolvimento sustentável, embora não substitua uma estratégia a longo prazo.

2.4.5 Para ser compatível com o desenvolvimento sustentável, o crescimento económico a que se refere a Estratégia de Lisboa deve ser qualitativo e mais dissociado do uso de recursos. Mas isto significa também que a Estratégia de Lisboa pode dar um contributo importante para a estratégia em favor do desenvolvimento sustentável, se concorrer para que a economia enverede por caminhos mais sustentáveis.

2.4.6 Como tal, os investimentos realizados no âmbito da iniciativa para o crescimento da UE deverão — tal como as outras despesas da UE — satisfazer os critérios de sustentabilidade. O CESE assinala, neste contexto, que a sociedade civil organizada já por várias vezes contribuiu para a reflexão sobre este tema<sup>(2)</sup>. O CESE recomenda à Comissão que, através de uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento, bem como ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, ilustre a coerência entre, por um lado, os investimentos da UE

(inclusive os do BEI e outros) em projectos no sector dos transportes, da energia e demais infra-estruturas e, por outro, a política de sustentabilidade.

### 3. Necessidade de alargar o âmbito da estratégia

3.1 O CESE considera apropriado que sejam focados determinados aspectos, mas chama a atenção de que existe o risco de certas questões do desenvolvimento sustentável serem relegadas para segundo plano. Em termos do seu conteúdo, é necessário aprofundar as questões globais que, apesar de terem sido largamente debatidas nas cimeiras do Rio e de Joanesburgo, praticamente não se reflectem na estratégia da UE em favor do desenvolvimento sustentável (por exemplo, o contributo do sector económico para a erradicação da pobreza mundial, a equidade intergeracional e a distribuição equitativa).

#### *Debate mais intensivo sobre a dimensão social*

3.2 Na Cimeira do Rio em 1992, o Plano de Acção mencionava, para além dos quatro domínios políticos articulados em Göteborg, por exemplo o combate à pobreza. Também no projecto de estratégia de desenvolvimento sustentável, apresentado ao Conselho Europeu de Göteborg<sup>(3)</sup>, se afirma que «um em cada seis europeus vive em situação de pobreza». No entanto, os dois elementos centrais associados a questões sociais<sup>(4)</sup> não foram abordados pelo Conselho. O desenvolvimento sustentável na UE não deve, porém, ocupar-se apenas da questão da pobreza na UE, devendo ter também em consideração o impacto da economia na pobreza mundial e as oportunidades das gerações futuras. O CESE considera que os temas da «distribuição equitativa e a equidade intergeracional» não foram, até à data, devidamente reflectidos. O facto de os recursos mobilizados para a ajuda ao desenvolvimento nem sequer perfazerem metade da quantia prometida é apenas um indício de que ainda se está longe de uma política coerente. Mas esta falta também não pode ser compensada através de iniciativas do tipo «Everything but arms» (tudo menos armas).

3.3 No primeiro projecto de estratégia de sustentabilidade, para além da luta contra a pobreza, a Comissão referia também o envelhecimento populacional como tema prioritário. Estes dois temas foram integrados (pelo menos oralmente) na Estratégia de Lisboa, mas não se reflectem na estratégia de desenvolvimento sustentável a longo prazo, pois incidem prioritariamente sobre temas ambientais. Impõe-se remediar esta situação e debater mais intensamente a dimensão social.

<sup>(1)</sup> Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Göteborg, 15 e 16 de Junho de 2001: «O Conselho Europeu acorda numa estratégia para o desenvolvimento sustentável que vem completar o compromisso político de renovação económica e social assumido pela União, que acrescenta à estratégia de Lisboa uma terceira dimensão, de carácter ambiental, e que estabelece uma nova abordagem para a definição de políticas. As disposições para a execução dessa estratégia serão elaboradas pelo Conselho. (...) Objectivos claros e estáveis para o desenvolvimento sustentável proporcionarão oportunidades económicas importantes, susceptíveis de libertar uma nova vaga de inovação tecnológica e investimento, gerando crescimento e emprego» (pontos 20 e 21).

<sup>(2)</sup> Cf., entre outros, a plataforma «Investing for a sustainable future», na qual a EEB (European Environment Bureau), a Confederação Europeia de Sindicatos (CES) e a Plataforma Social Europeia que integra ONG da área social (Plataforma Social) apresentam propostas neste sentido.

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão — desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável [COM(2001) 264 final de 15.5.2001].

<sup>(4)</sup> Erradicação da pobreza e envelhecimento populacional.



3.4 Para além dos temas globais supramencionados, a futura estratégia deveria dedicar-se também ao tema «trabalho e ambiente»: como podem ser criados novos postos de trabalho qualificados através da protecção ambiental e do desenvolvimento sustentável?

3.5 Tendo em conta a grande importância de que se reveste a dimensão social do desenvolvimento sustentável, as relações entre as questões sociais, por um lado, e as questões económico-ambientais, por outro, deveriam ser debatidas e expressas em termos concretos.

3.6 Consequentemente, o CESE salienta que a revisão da estratégia de desenvolvimento sustentável deverá ter especialmente em consideração a dimensão social, pois, caso contrário, corre-se o risco de comprometer toda a estratégia e o apoio de que necessita.

3.7 O CESE propõe que a revisão iminente da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável incida mais intensamente sobre quatro aspectos da dimensão social, também para o pós-2010:

3.7.1 Uma vida laboral sustentável centra-se na qualidade do trabalho numa sociedade de pleno emprego. Qualidade do trabalho significa melhorar as condições de vida laboral ao longo da carreira de cada um. A necessidade cada vez maior de mobilidade e flexibilidade só pode ser satisfeita mediante o estímulo da aprendizagem ao longo da vida e de novas formas adaptadas de protecção social. Deveria haver mais possibilidades de conciliar a vida laboral e familiar. No local de trabalho, deve ser dada prioridade à saúde, à segurança e à organização do tempo de trabalho, para aumentar a satisfação e a autoconfiança dos trabalhadores. A igualdade entre os géneros é uma das pedras basilares das políticas de melhoria da qualidade do trabalho.

3.7.2 As consequências sociais e económicas do envelhecimento da população devem ser objecto de uma análise profunda que antevêja as alterações na sociedade e proceda à adaptação das políticas necessárias. Todos os Estados-Membros iniciaram reformas para garantir pensões sustentáveis a longo prazo. Em particular, a tendência verificada em muitos países para a reforma antecipada, antes dos 60 anos, está a criar pressões sobre os sistemas de pensões. A solidariedade entre as gerações tem de ser promovida. As políticas devem centrar-se no bem-estar das crianças e das suas famílias, para que possa haver um bem-estar nas gerações futuras. Demasiadas crianças vivem em situação de pobreza, abandonam a escola precocemente e não têm perspectivas para o futuro. O Comité elaborará um parecer sobre as relações intergeracionais, no qual será também focado o papel da sociedade civil organizada para ultrapassar clivagens entre gerações.

3.7.3 A sociedade não deve excluir os cidadãos, mas sim conferir-lhes direitos e possibilidades de alcançá-los. A erradicação da pobreza é um objectivo central. Os sem-abrigo, os toxicodépendentes, os criminosos e demais grupos excluídos devem ser reintegrados na sociedade. As minorias étnicas, os

imigrantes e outros grupos em risco de exclusão são alvos prioritários das políticas activas de inclusão social. Entre os instrumentos mais importantes contam-se os esforços coerentes e amplos no sentido de promover a educação e formação. Uma das principais medidas para aumentar as probabilidades de uma qualidade de vida melhor consiste na elaboração de políticas de inclusão para todos os cidadãos.

3.7.4 Nos últimos anos, o tema dos cuidados de saúde e dos novos riscos para a saúde tem vindo a ganhar cada vez mais importância. A UE e os Estados-Membros lançaram iniciativas para responder aos relatórios alarmantes sobre os riscos para a saúde relacionados com a alimentação, a água, os produtos químicos, o tabaco, etc. A própria UE elaborou um programa-quadro para promover a saúde e os cuidados de saúde, e, particularmente, programas destinados a combater doenças causadas por factores ambientais. No entanto, existe uma falta de coordenação e cooperação entre os vários programas que visam promover a saúde e diminuir os riscos para a saúde. O Comité focou este problema em anteriores pareceres. Em sua opinião, a segurança da saúde é uma obrigação e um direito fundamental dos cidadãos. Nesta linha, o Comité elaborará um parecer sobre o tema, tendo em vista tirar conclusões e delinear uma abordagem analítica inovadora que sirva de base a futuros debates. Neste contexto, salientará o aspecto dos custos/benefícios de recursos canalizados para os cuidados de saúde.

3.7.5 Uma Carta do Desenvolvimento Social Sustentável, abrangendo os direitos fundamentais dos cidadãos neste domínio, poderá ser um instrumento muito estimulante. Essa Carta teria de ser acompanhada de um programa de acção da UE que coordenasse todas as acções e assistisse os Estados-Membros na definição de áreas prioritárias. O Comité salienta que esta abordagem poderia ter um valor acrescentado na perspectiva do actual e futuro alargamento da União Europeia.

#### *A coerência da política da UE*

3.8 A nova estratégia deveria, também, indicar de que modo as futuras despesas efectuadas ao abrigo dos Fundos Estruturais poderão, no âmbito das novas perspectivas financeiras da UE (a partir de 2007), ser conciliadas com o debate sobre o desenvolvimento sustentável. A ideia da Comissão de que o desenvolvimento sustentável seja «reconhecido como um objectivo capital»<sup>(1)</sup> merece ser aprofundada. No intuito de coerência, a Comissão deverá fornecer instruções qualitativas claras aos beneficiários dos Fundos Estruturais. O CESE aguarda com interesse o debate sobre as novas perspectivas financeiras e a inclusão de instrumentos e mecanismos de acompanhamento em favor da sustentabilidade. Inadmissível é que a Comissão critique, por exemplo, a orientação da política dos transportes (cf. ponto 2.1.4.2) e, ao mesmo tempo, ajude por vezes na prática a financiá-la através dos Fundos Estruturais. É altura de acabar com estas contradições. A União Europeia, quando for chamada a atribuir qualquer subsídio, deverá colocar condições relativamente à sustentabilidade e velar por que estas sejam realmente cumpridas.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 745 final, pág. 34.

3.9 Também o desenvolvimento regional dos Estados-Membros, que é co-financiado pelos Fundos Estruturais, deveria ser alvo de uma avaliação intensiva. Nos últimos anos, a principal medida financiada pela UE, ao abrigo dos fundos estruturais, no sector agrícola consistiu num subsídio para investimento no valor de 40 milhões de euros destinado à ampliação de uma central leiteira no Estado federado da Saxónia (Alemanha). Esta central leiteira é certamente uma das mais produtivas na Europa, não só graças à subvenção da UE, mas também devido ao facto de aí se transformar leite barato proveniente da República Checa. Uma das questões a que a Comissão deveria responder no âmbito da estratégia para o desenvolvimento sustentável é a de saber se o financiamento de uma maior concentração de estruturas transformadoras é compatível com os objectivos de sustentabilidade. Os contribuintes europeus têm, sem dúvida, o direito de saber se os projectos de investimento co-financiados pela UE são conciliáveis com os princípios de sustentabilidade. Por conseguinte, dever-se-ia efectuar uma espécie de «análise de compatibilidade».

3.10 Em nome de uma coerência política, é também necessário verificar se a política de desenvolvimento e investigação é absolutamente compatível com o debate sobre desenvolvimento sustentável.

3.11 O mesmo é válido para a política orçamental e fiscal, embora o CESE tenha plena consciência de que, neste domínio, os Estados-Membros contribuem mais do que a UE. De que modo se relaciona o Pacto de Estabilidade com o desenvolvimento sustentável? Será que novas iniciativas fiscais são capazes de promover o desenvolvimento sustentável? <sup>(1)</sup> O CESE propõe à Comissão que a reforma do Pacto de Estabilidade e de Crescimento integre directamente critérios ambientais e sociais tão restritivos como os critérios económicos e financeiros. Relativamente à utilização de instrumentos económicos, nos últimos anos, têm sido cada vez mais utilizados impostos e taxas ambientais, constatando-se uma tendência lenta mas progressiva para a introdução de uma reforma dos impostos ambientais, na medida em que alguns países alteram a sua base fiscal, reduzindo a tributação do trabalho e aumentando os impostos e as taxas relacionados com a poluição ambiental, os recursos e os serviços <sup>(2)</sup>.

3.11.1 A concepção e aplicação de programas de aquisição públicos, numa perspectiva de sustentabilidade, teriam um impacto decisivo, atendendo ao facto de que os contratos públicos representam 16 % do PIB da UE. Além disso, poderiam também assumir a função de «sinal», tanto para a economia no seu todo como para os agregados familiares.

3.12 Para o CESE não há dúvida de que o papel das empresas é essencial para se alcançar um desenvolvimento sustentável. Defende que a UE deveria conceber e empenhar-se

numa política de produção e consumo sustentáveis, assente num diálogo e numa parceria entre a comunidade empresarial europeia e as autoridades públicas, em linha com as conclusões da Cimeira de Joanesburgo. O objectivo seria o de encorajar medidas para promover a eficácia dos produtos e os processos de produção, bem como incentivar padrões de consumo sustentáveis, a fim de otimizar a utilização dos recursos e diminuir a produção de resíduos. As organizações de empresas na UE deveriam ser encorajadas a assumirem a liderança na promoção de padrões de produção e de consumo sustentáveis, que satisfaçam necessidades sociais dentro de limites ambientais <sup>(3)</sup>.

#### 4. Consequências do alargamento

4.1 As negociações de adesão centraram-se na aceitação do acervo comunitário, e não no desenvolvimento sustentável. Logicamente que os problemas passíveis de serem solucionados pelo desenvolvimento sustentável surgiram no âmbito do cumprimento da legislação em vigor, e não devido ao seu desrespeito.

4.2 Praticamente todos os novos Estados-Membros, na qualidade de membros das Nações Unidas, elaboraram uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável. À semelhança do que acontece com os actuais Estados-Membros da UE, existem fortes contradições entre as estratégias para o desenvolvimento sustentável e a política verdadeiramente posta em prática (vide ponto 5).

4.3 Em vários pareceres anteriores, o CESE abordou os problemas económicos, sociais e ecológicos dos futuros Estados-Membros e países de adesão. Partilha da opinião da Comissão, segundo a qual os progressos técnicos, como, por exemplo, a utilização de filtros ou a construção de estações de depuração, em certos casos, muito contribuíram, ou irão contribuir, para melhorar a situação ambiental. Por outro lado, observam-se tendências manifestamente não sustentáveis em determinados sectores <sup>(4)</sup>.

4.4 O exemplo da eficácia energética que, por vezes, provoca efeitos catastróficos, por exemplo no sector dos edifícios, demonstra que a preservação dos recursos, a protecção do ambiente e a criação de emprego, sobretudo no sector das pequenas e médias empresas, podem ir a par. Todavia, constata-se que os países de adesão não enveredaram por uma política estratégica nesse sentido.

4.5 De um modo geral, a tendência nos futuros Estados-Membros e países de adesão é a de importar, mais ou menos rapidamente, os modelos de produção e de consumo da UE e portanto também os problemas de sustentabilidade, com os quais os actuais Estados-Membros da UE se defrontam.

<sup>(1)</sup> Salta à vista que a mão-de-obra, largamente excedentária, continua a ser tributada em toda a Europa, ao passo que o «ambiente», um bem cada vez mais escasso, está praticamente isento de tributação.

<sup>(2)</sup> Vide por exemplo a recente publicação do Eurostat: Environmental Taxes in the European Union 1980–2001 First signs of a relative «green tax shift» — Eurostat, 2003.

<sup>(3)</sup> Por exemplo, nos moldes do World Business Council for Sustainable Development.

<sup>(4)</sup> Entre outros, no domínio dos transportes, mas também da agricultura: por exemplo, o maior produtor de suínos dos EUA (Smithfield) está a investir em gigantescas instalações de criação de suínos na Polónia, o que é incompatível com o modelo de uma agricultura sustentável (ou multifuncional).

4.6 É particularmente importante fazer compreender aos cidadãos dos novos Estados-Membros e países de adesão que o desenvolvimento sustentável é algo de positivo, e que não significa que tenham de abdicar da sua «qualidade de vida» recentemente adquirida. Caso contrário, a execução da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável pode vir a ser dificultada pelo facto de os novos Estados-Membros e países de adesão representados no Conselho se oporem às respectivas iniciativas da Comissão.

4.7 A UE tem de impor condições e velar por que um dos critérios para a obtenção de fundos seja o da sustentabilidade. É fundamental que nos novos Estados-Membros se realize um trabalho de esclarecimento, quer a nível político quer a nível das administrações públicas, para prestar assistência prática às autoridades competentes na tomada de decisões (!).

## 5. Relação entre a estratégia da UE e estratégias nacionais e locais

5.1 A questão do desenvolvimento sustentável não diz apenas respeito à União Europeia. Sem dúvida que a UE desempenha um papel importante, mas os Estados-Membros, as regiões, as cidades, as empresas e os cidadãos assumem também certa responsabilidade. De futuro, será necessário estabelecer uma ligação mais estreita entre todas as actividades e definir claramente as responsabilidades específicas, os poderes de influência e as competências de cada uma das entidades políticas e administrativas, no âmbito de estratégias compatíveis entre si. Agora que praticamente todos os Estados-Membros — inclusive quatro dos novos Estados-Membros — desenvolveram as suas próprias estratégias de desenvolvimento sustentável, valeria a pena avaliar estas estratégias nacionais e a sua eficácia, a fim de examinar em que medida são coerentes entre si e com a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável.

5.2 Sem querer antecipar as conclusões de uma análise, constata-se que as estratégias nacionais abordam o tema do desenvolvimento sustentável de diversas maneiras. Algumas colocam a tónica na dimensão ambiental, enquanto outras focam as três dimensões do desenvolvimento sustentável e apresentam estratégias globais para o futuro desenvolvimento social. É inquestionável que a maioria das estratégias nacionais não foram concebidas como uma aplicação da estratégia da UE, mas sim como um instrumento para cumprir os compromissos assumidos no Rio relativamente à elaboração de estratégias nacionais em favor do desenvolvimento sustentável. Contudo, o essencial da estratégia da UE reflecte-se na maioria das estratégias nacionais. Dado que as estratégias têm prioridades diferentes, se encontram em diversas fases de execução e diferem no que diz respeito aos mecanismos de participação e revisão, o CESE espera que uma análise profunda possa fornecer material de comparação substancial, bem como uma boa base para

a troca de experiências e a adopção de boas práticas. O Comité está disposto a colaborar com os conselhos nacionais para o desenvolvimento sustentável e com a Rede Europeia de Conselhos de Ambiente (EEAC), a fim de estimular este tipo de intercâmbio ou instalar um ponto de intercâmbio de informações e boas práticas.

5.3 Não só a política de transportes e a política energética, mas também as importantes reformas encetadas pela UE em 2003, revelam a necessidade de uma cooperação harmoniosa entre a UE e os Estados-Membros. No quadro da reforma da política agrícola, o comissário Franz FISCHLER havia proposto afectar 20 % das dotações do primeiro pilar à realização de medidas de desenvolvimento rural e agro-ambiental, o que certamente iria ao encontro dos objectivos do desenvolvimento sustentável. Os Estados-Membros optaram, todavia, por uma modulação menos significativa. No âmbito da reforma da política agrícola, a UE também ofereceu aos Estados-Membros a possibilidade de afectarem 10 % dos pagamentos directos de incentivo à agricultura à realização de medidas favoráveis ao desenvolvimento sustentável. Aparentemente, nenhum Estado-Membro fará uso desta opção no contexto da aplicação das Conclusões do Luxemburgo. No sector da pesca, onde a política não sustentável ameaça não só os recursos haliêuticos, como também a sobrevivência dos trabalhadores da pesca, demorou muito tempo até que fossem tomadas as primeiras medidas de protecção. Isto ilustra a necessidade de uma cooperação, o mais estreita possível, quando se trata de elaborar e executar uma política em favor do desenvolvimento sustentável.

5.4 O quadro do desenvolvimento sustentável é definido através de estratégias europeias e nacionais, ao passo que a sua aplicação concreta efectua-se, em grande parte, aos níveis regional e local. Os objectivos e as acções devem ser desenvolvidos no âmbito das chamadas «Agendas locais 21», em estreita colaboração com os políticos responsáveis, mas também com a sociedade civil organizada. O desenvolvimento sustentável não é viável sem uma abordagem da «base para o topo».

5.5 Assim, o CESE entende também por desenvolvimento sustentável um campo de acção social e económico, a todos os níveis. O desenvolvimento sustentável cria inúmeras possibilidades de actuação, embora pressuponha conhecimentos e competências muito específicos. Trata-se de um fazer altamente orientado para o conhecimento e a sensibilização. Os sistemas educativos europeus e a formação informal não têm contribuído suficientemente para este processo.

5.6 Em princípio, o desenvolvimento sustentável — como campo de acção e fim em si mesmo — deverá passar a ser um objecto de formação e educação, enquadrado no meio ambiente (geográfico e social) imediato de cada cidadão.

(!) O CESE fornece indicações concretas sobre este assunto num parecer que está a elaborar sobre o tema das tecnologias respeitadoras do ambiente nos novos Estados-Membros.

5.7 Neste contexto, as políticas da União em favor do desenvolvimento sustentável na UE adquirem grande importância pelo facto de poderem dar fortes impulsos às tendências e às acções que se vão desenvolvendo a nível local.

5.8 O CESE considera que deveria ser dada toda a prioridade à reorientação das referidas políticas da UE, no sentido de darem um ímpeto à concepção e à promoção de amplos programas em favor do desenvolvimento sustentável ao nível local. Propõe, pois, apoiar essencialmente os programas baseados numa cooperação da sociedade civil organizada com os órgãos de poder local e regional, tendo em vista alcançar objectivos concretos e mensuráveis (quer qualitativamente quer quantitativamente), através de um saber autêntico e de formação e aprendizagem ao longo da vida.

## 6. Aspectos externos

6.1 Uma das questões mais importantes tem a ver, naturalmente, com a futura competitividade das economias. A aplicação rigorosa de uma política em favor do desenvolvimento sustentável, através, por exemplo, de tecnologias ambientais modernas, da internalização dos custos externos, etc., traz desvantagens ao nível da competitividade se as outras economias não respeitarem na íntegra os princípios de sustentabilidade, e se as desvantagens ao nível do comércio não forem compensadas.

6.2 É precisamente com esta situação que a UE se depara actualmente. A recusa dos EUA e da Rússia em aderirem ao Protocolo de Quioto, mas também o facto de a Administração Bush ter anunciado a suspensão parcial da legislação ambiental, para dar um novo ímpeto à economia, revelam que uma das maiores potências económicas do mundo favorece, aparentemente, um tipo de desenvolvimento contrário aos princípios de sustentabilidade.

6.3 Por isso, tanto mais importante é que, no âmbito das negociações internacionais, se exerça pressão sobre os países que renunciam, de um ou outro modo, aos princípios de desenvolvimento sustentável. Dever-se-ia, na medida do possível, tentar demovê-los a assumir responsabilidade e a adoptar medidas em prol do desenvolvimento sustentável.

6.4 Mas isto, por si só, não é suficiente. Já num anterior parecer sobre o futuro da PAC<sup>(1)</sup>, o CESE demonstrara estar atento a esta problemática básica. A Comissão deverá empenhar-se, com ainda maior determinação, para que os critérios da sustentabilidade, por exemplo padrões ambientais, sociais e de protecção animal bem definidos, façam obrigatoriamente parte das negociações da OMC. A sustentabilidade não tem só a ver com produção e consumo, mas também com comércio

internacional. Até aqui, os aspectos da sustentabilidade não têm sido devidamente considerados pela OMC.

6.5 Tal como devemos aceitar o argumento dos países em vias de desenvolvimento de que as subvenções à exportação de produtos agrícolas os prejudicam, também os outros países devem aceitar que a UE não pode continuar a aceitar que determinados dos seus produtos deixem de ser produzidos pelo simples facto de não poderem competir com produtos congéneres produzidos através de métodos de concorrência pouco escrupulosos e inaceitáveis do ponto de vista da sustentabilidade. Neste contexto, o CESE refere-se ao exemplo do açúcar mencionado no ponto 2.3.10.1.

6.6 Ao proceder à revisão da sua estratégia para o desenvolvimento sustentável, a UE deveria dedicar mais atenção a este tema político e propor medidas adequadas<sup>(2)</sup>.

6.7 De uma tal estratégia faz igualmente parte a criação de ligações com países dispostos a enveredar pela via do desenvolvimento sustentável. O que poderá ser o caso dos países ACP, com os quais a UE mantém relações privilegiadas.

6.8 O debate sobre a sustentabilidade na UE é o resultado dos esforços das Nações Unidas, que, por sua vez, também inspiraram as estratégias nacionais. A longo prazo, impõe-se reunir esforços independentes numa estrutura única. Compete à nova estratégia de desenvolvimento sustentável da UE indicar de que modo os vários níveis (internacional, comunitário, nacional, mas também regional e local) podem ser interligados numa política coerente.

6.8.1 Em Joanesburgo, a UE comprometeu-se a pôr em prática os objectivos de desenvolvimento internacionais, em particular os objectivos da Declaração do Milénio, bem como diversos outros objectivos quantificáveis, e o plano de acção saído da Cimeira de Joanesburgo. Este compromisso dever-se-á reflectir na estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável.

## 7. Discutir a necessidade de fixar objectivos estratégicos e indicadores em termos mais precisos

7.1 O CESE compartilha da opinião da Comissão, segundo a qual «a probabilidade de que as estratégias de integração tenham êxito aumenta, se elas incluírem:

- Objectivos, tanto quanto possível quantificados, e medidas;
- Componentes europeus, nacionais, regionais e locais;
- Indicadores para monitorizar os progressos e avaliar a eficácia das políticas»<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre «O futuro da PAC», JO C 125 de 27.5.2002, págs. 87–99. Nele se afirma: «Em princípio, o CES espera que a política comercial mundial permita às sociedades e aos espaços económicos, aos seus produtores e consumidores protegerem-se contra produtos que não tenham sido produzidos segundo as próprias regras de produção sustentável aceites e aplicadas ou que não respeitem as normas estabelecidas».

<sup>(2)</sup> Cf. o ponto 2.2.5, no qual se refere que uma estratégia deve ter em conta, desde o início, as dificuldades previsíveis.

<sup>(3)</sup> COM(1999) 543 final, pág. 25.

7.2 Uma estratégia em favor do desenvolvimento sustentável mais eficaz deveria impreterivelmente apontar para a necessidade de alterações estruturais (indicando possíveis formas) e para o facto de que, a longo prazo, estas alterações garantem mais emprego e uma maior justiça social e protecção ambiental. Impõe-se definir para os vários domínios (economia, ambiente, sociedade) um número suficiente de indicadores compreensíveis e precisos, que permitam avaliar se as tendências de desenvolvimento vão na direcção certa. O trabalho actualmente desenvolvido pelo EUROSTAT parece ir no bom sentido. O Comité não concorda com determinadas reflexões efectuadas no âmbito da Estratégia de Lisboa, como, por exemplo, a redução do número de indicadores de eficiência (que, no domínio da protecção ambiental, seriam reduzidos a um único indicador: as emissões de CO<sub>2</sub>). O conjunto de indicadores ambientais desenvolvidos pela Agência Europeia do Ambiente poderia servir de complemento aos indicadores estruturais.

7.3 Para além da identificação das tendências de desenvolvimento através de indicadores, deveriam ser delineados cenários, com base nos quais possam ser estabelecidos objectivos intermédios («milestones»). Uma vez que o desenvolvimento sustentável não é um fim em si mesmo, convém que todas as partes envolvidas tenham perfeita noção do caminho a percorrer e dos efeitos das várias tendências de desenvolvimento sobre, por exemplo, o sector económico ou o dia-a-dia dos cidadãos.

7.4 O CESE recomenda que se proceda a uma avaliação mais intensiva do grau de desempenho e à elaboração de uma lista de bons e maus exemplos do desenvolvimento sustentável.

## 8. Como melhorar o processo de aplicação?

8.1 O CESE salienta que a falta de compreensão do significado de desenvolvimento sustentável, responsável por receios e atitudes de oposição manifestados por sectores afectados, associada à inexistência de objectivos precisos de curto, médio e longo prazo, que conduzem a uma fraca integração da perspectiva da sustentabilidade em todos os sectores de política relevantes, são obstáculos ao progresso. Por conseguinte, é fundamental eliminar estas deficiências.

8.2 Como o Conselho Europeu de Bruxelas constatou em 2003, «a fim de cumprir todo o conjunto de reformas proposto em Göteborg, é fundamental que as instituições da União Europeia e os Estados-Membros tomem medidas para reforçar a eficácia e a coerência dos processos, estratégias e instrumentos existentes»<sup>(1)</sup>. Neste contexto, o Conselho Europeu havia citado o processo de Cardiff, os objectivos de dissociação, os indicadores estruturais, o acompanhamento do progresso e a identificação de melhores práticas<sup>(2)</sup>.

8.3 O Conselho Europeu de Göteborg já tinha convidado a Comissão a assegurar a coerência das suas propostas, através de uma avaliação do seu impacto no desenvolvimento sustentável. O ano passado, a Comissão introduziu a Avaliação Exaustiva do Impacto, um instrumento que já tinha sido utilizado no sector da política comercial sob a forma de avaliação do impacto na sustentabilidade. A Avaliação Exaustiva do Impacto é elaborada pelos serviços da Comissão, servindo de base e justificação para as suas propostas. Os exemplos até agora apresentados não oferecem uma visão suficientemente integrada dos problemas tratados, evidenciando sobretudo a relação custo-benefício. A avaliação do impacto sobre a sustentabilidade, por sua vez, é elaborada pelas partes envolvidas mediante um processo participativo.

8.4 O CESE constata que o «Roteiro dos trabalhos de seguimento das conclusões de Göteborg» não foi actualizado nem revisto e, embora a sua análise conste da ordem do dia do Conselho Europeu da Primavera de 2004<sup>(3)</sup>, o CESE não tem conhecimento de quaisquer trabalhos preparatórios. O que, aliás, não é surpreendente, pois sem objectivos precisos é impossível elaborar um roteiro.

8.5 A apresentação de um balanço do Processo de Cardiff está igualmente prevista para o Conselho Europeu da Primavera de 2004<sup>(4)</sup>. O CESE parte do princípio de que este balanço, infelizmente apresentado tardiamente, vai constatar que as estratégias sectoriais das diferentes formações do Conselho existem só no papel.

8.6 Há uma necessidade manifesta de um maior empenhamento político quanto ao objectivo de longo prazo que visa o desenvolvimento sustentável. Na UE, tal implica uma abordagem mais bem definida e uma melhor coordenação da política de desenvolvimento sustentável prosseguida pela Comissão Europeia. A Comissão deveria elaborar um relatório anual sobre o desenvolvimento sustentável. São necessários esforços mais determinados para que o Processo de Cardiff seja eficaz, devendo as várias formações do Conselho («Energia», «Concorrência», «Economia», «Transportes», «Agricultura», etc.) preparar relatórios anuais que indiquem os progressos em matéria de sustentabilidade nas respectivas áreas políticas. O Parlamento Europeu deveria instaurar um procedimento que lhe permitisse aplicar uma abordagem coordenada em matéria de desenvolvimento sustentável. O Comité Económico e Social Europeu deveria ser encorajado a estimular o debate sobre o desenvolvimento sustentável e a cooperar estreitamente com conselhos nacionais neste domínio, a fim de promover o debate público e o envolvimento neste processo.

## 9. Recomendações para uma estratégia de consulta e de comunicação respeitante ao desenvolvimento sustentável

9.1 Em todos os seus documentos, a Comissão reconhece a importância de que se reveste a comunicação. Nas conclusões de Göteborg, o Conselho Europeu «salienta a importância de se proceder a amplas consultas com todos os intervenientes» (ponto 23).

<sup>(1)</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 20 e 21 de Março de 2003, ponto 57.

<sup>(2)</sup> Ibid.

<sup>(3)</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 20 e 21 de Março de 2003, ponto 58.

<sup>(4)</sup> Ibid.

9.2 Na Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável <sup>(1)</sup>, a Comissão indica que «existe a suspeita de que as respostas políticas tenham sido mais ditadas por interesses limitados de grupos específicos do que pelos interesses mais vastos da sociedade. Esta percepção faz parte de um mal-estar mais generalizado. Muitos consideram que a política se tornou demasiado tecnocrática e distante, sendo demasiado influenciada por direitos adquiridos. A fim de fazer face a este descontentamento crescente face ao processo político, a tomada de decisões deverá tornar-se mais transparente. Um processo político transparente permite igualmente a identificação clara dos eventuais compromissos necessários entre interesses concorrentes e a tomada de decisões de forma transparente. Um diálogo mais precoce e mais sistemático — nomeadamente com os representantes dos consumidores, cujos interesses são muitas vezes menosprezados — pode prolongar o período de tempo necessário à preparação de uma proposta política, mas deverá melhorar a qualidade da regulamentação e acelerar a sua aplicação».

9.3 Comunicação e consulta são duas coisas diferentes. O CESE considera absolutamente essencial que a futura estratégia seja elaborada em estreita colaboração com as partes interessadas, ou seja, os Estados-Membros (para uma maior harmonização das estratégias) e a sociedade civil. Não basta elaborar uma estratégia interna e, em seguida, apregoá-la. Essa estratégia, pelo facto de ser muito concreta, deve ser o resultado de um processo de consulta e coordenação, indispensável para poder ser largamente aceite e apoiada.

9.4 O CESE considera que é urgente transformar a estratégia para o desenvolvimento sustentável num processo essencialmente mais participativo. Lembra que entre a publicação do documento de consulta e a publicação do projecto de estratégia para o desenvolvimento sustentável, que constituiu a base dos debates em Göteborg, decorreram apenas dois meses. As discussões essenciais para alcançar um vasto consenso social (cf. pontos 2.2 e 2.3) necessitam de muito mais tempo do que o despendido até agora.

9.4.1 O presente parecer exploratório pode ser entendido como um primeiro passo para um processo participativo. O Comité parte do princípio de que um tal projecto será publicado, como previsto, em Maio-Junho de 2004. Seguidamente, a sociedade civil deveria dispor de tempo suficiente para examinar o projecto. O CESE considera que este período não deverá ser inferior a três meses.

9.4.2 Na fase seguinte de elaboração da nova estratégia deveria participar um fórum composto pelas partes interessadas, semelhante ao que foi criado para debater a utilização sustentável dos recursos naturais.

9.4.3 Por fim, as conclusões do processo de consulta deverão ser examinadas pelos intervenientes. Só então a nova Comissão deverá adoptar a nova estratégia em favor do desenvolvimento sustentável, com base na qual desenvolverá o seu programa político.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 264 final, pág. 9 (sob o título «Melhorar a comunicação e mobilizar os cidadãos e as empresas»).

9.4.4 O CESE declara-se disposto a contribuir para este processo, disponibilizando todo o seu apoio e colaboração, e, tal como proposto pela comissária responsável pelo ambiente, Margot WALLSTRÖM <sup>(2)</sup>, aceita organizar juntamente com a Comissão o processo de consulta.

9.5 Como foi atrás referido no ponto 2, dever-se-ia tentar nos próximos meses concretizar e aprofundar a estratégia em favor do desenvolvimento sustentável. Tal é indispensável na medida em que as pessoas não se orientam por visões, mas sim por objectivos precisos.

9.6 De futuro, dever-se-á também melhorar a comunicação de informações sobre a estratégia, sendo para tal necessário reunir num único documento todas as medidas.

9.7 O CESE apela também a uma coordenação mais efectiva entre o desenvolvimento sustentável e a política de formação e investigação. Uma coordenação sensata a este nível significa, indirectamente, dar a possibilidade a todos de participar no processo.

9.7.1 Quanto à política de formação, que pode perfeitamente ser considerada como um elemento da estratégia de comunicação, o objectivo consistirá em desenvolver, a longo prazo, uma forma de pensar em termos sociais, através de uma estrutura em rede.

9.7.2 A análise das tendências não sustentáveis nas nossas sociedades limita-se, na maioria das vezes, a um período de 5 a 10 anos, raramente superior. Este facto é compreensível dadas as dificuldades existentes. No entanto, as medidas destinadas a instaurar um desenvolvimento mais sustentável referem-se a períodos de 15 a 20 anos, ou seja, uma geração. Este exemplo ilustra um dos grandes problemas que se prendem com as tendências não sustentáveis e o desenvolvimento de medidas para as combater: a inexistência de métodos cientificamente fiáveis para delinear cenários alternativos. Dever-se-á considerar a possibilidade de criar na UE um grupo de reflexão sobre políticas de desenvolvimento sustentável e promoção de estilos de vida sustentáveis. O desenvolvimento sustentável vai ter obrigatoriamente de contemplar cenários alternativos, que enquadrem diferentes temas e tendências, incluindo reflexões críticas. O CESE propõe que se preveja, no âmbito da revisão da estratégia em favor do desenvolvimento sustentável, uma concentração dos esforços de investigação no desenvolvimento de modelos de simulação em desenvolvimento sustentável. Neste contexto, devem ser descritos não só os efeitos sociais e económicos de uma política coerente de desenvolvimento sustentável, mas também os efeitos sociais e ecológicos que poderão advir se não forem invertidas as tendências não sustentáveis.

<sup>(2)</sup> Cf. discurso proferido no CESE em 17 de Março de 2004.

9.7.3 A modernização dos postos de trabalho e a introdução de tecnologias respeitadoras do ambiente terão um impacto na formação e educação dos trabalhadores. Quanto mais avançados forem os métodos de produção e quanto menos estruturas hierárquicas houver, tanto mais os trabalhadores terão necessidade de formação dentro da empresa e de formação ao longo da vida. Uma sociedade que ambicione pensar e agir em termos de desenvolvimento sustentável, precisa de altos níveis de educação e formação.

9.7.4 A longo prazo, uma sociedade do conhecimento é, por um lado, indubitavelmente necessária para o desenvolvimento sustentável, mas, por outro lado, é também a sua consequência. Tal significa, entre outros aspectos, que os sistemas de educação devem integrar um maior número de informações sobre questões associadas às tendências não sustentáveis. É necessário compreender os desafios para identificar meios de os vencer.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

O Presidente  
pelo Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

---

ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

As propostas de alteração seguintes, que obtiveram mais de um quarto dos votos, foram rejeitadas durante as deliberações (n.º 2 do artigo 39.º do Regimento):

**Ponto 2.1.3**

Acrescentar:

«... dada a devida importância aos aspectos económicos e sociais.».

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 37, votos contra, 51; abstenções: 8.

**Ponto 2.3.10.1:**

Eliminar.

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 33, votos contra: 65, abstenções: 2.

**Ponto 2.3.10.2:**

Eliminar.

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 33, votos contra: 62, abstenções: 3.

**Ponto 3.6:**

Eliminar.

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 32, votos contra: 53, abstenções: 6.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Avaliação da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável — parecer exploratório»**

[COM(2003) 572 final]

(2004/C 117/09)

Em 1 de Outubro de 2003, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Para uma Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais» [COM(2003) 572 final].

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Abril de 2004 (relator: L. RIBBE).

Na 408.ª reunião plenária, realizada em 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 54 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções o seguinte parecer.

## 1. Observações prévias

1.1 A comunicação em apreço deve ser entendida como um primeiro passo preparatório no sentido da definição da «Estratégia sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais», que deverá ser apresentada em 2004 e adoptada em 2005. A comunicação visa lançar o debate com todas as partes interessadas e, portanto, também com sectores da sociedade civil, no termo do qual se deverá dispor de um documento estratégico resultante de uma ampla concertação e aceitação.

1.2 Para fazer avançar este processo de concertação, os serviços da Comissão constituíram, por exemplo, um fórum das partes interessadas que já iniciou um processo de consultas intensivas <sup>(1)</sup>.

1.3 O objectivo da futura estratégia é desenvolver e consolidar ideias para continuar a reduzir, como se impõe, o impacto ambiental da utilização dos recursos. Trata-se, essencialmente, de dissociar ainda mais o crescimento económico futuro da utilização dos recursos.

1.4 A estratégia a desenvolver deve, pois, ser entendida como uma espécie de «subestratégia» visando a concretização da estratégia de desenvolvimento sustentável da UE que está a ser revista.

1.5 A estratégia incluirá três elementos:

- prosseguimento da aquisição de conhecimentos sobre os diversos impactos interligados ao longo de todo o «ciclo de vida» dos recursos utilizados (desde a sua extracção, passando pela utilização, até à fase de resíduos);
- avaliação das políticas, nomeadamente com o objectivo de demonstrar que «actualmente não existe qualquer mecanismo para avaliar se as opções políticas (...) são compatíveis com o objectivo geral de dissociação do crescimento económico dos impactos da utilização dos recursos»; a estratégia para os recursos fará estas avaliações;

<sup>(1)</sup> O CESE também participa neste fórum.

— integração das políticas, cujo objectivo é aumentar a integração das questões ambientais relativas aos recursos nas demais políticas.

1.6 Do ponto de vista do tema abordado, o documento deve ser encarado em estreita ligação com duas outras iniciativas que, tal como esta estratégia, foram lançadas pela Comissão no âmbito do Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente, designadamente, a elaboração de uma «estratégia de prevenção e reciclagem de resíduos» e a «política integrada de produtos». O CESE já se pronunciou sobre estas duas questões na sua reunião plenária de Dezembro de 2003 <sup>(2)</sup>.

1.7 A escala temporal da estratégia a desenvolver é de 25 anos.

## 2. Observações na generalidade

2.1 O documento da Comissão começa por definir o conceito de «recursos naturais», que incluem quer as matérias-primas (renováveis e não renováveis) necessárias para as actividades humanas, quer os diversos meios ambientais (como a água, o solo e o ar, mas também a agricultura).

2.2 O documento da Comissão refere-se explicitamente à Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, na qual foi decidido que «proteger e gerir os recursos naturais que servem de base ao desenvolvimento económico e social são objectivos fundamentais e requisitos essenciais do desenvolvimento sustentável» <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Para uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos» (COM(2003) 301 final) e parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Política integrada de produtos» [COM(2003) 302 final], JO C 80 de 30.3.2004, pág. 39.

<sup>(3)</sup> Plano de aplicação da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Introdução, n.º 2.



2.3 Por outras palavras: sem uma protecção adequada e uma utilização comportável dos recursos, não há desenvolvimento sustentável. Por isso, a Comissão considera explicitamente a estratégia prevista como um (dos muitos) contributos da protecção do ambiente para o desenvolvimento sustentável.

2.4 Na análise da situação, a Comissão faz uma avaliação que pode surpreender muitos daqueles que se interessam pelo ambiente e suscitar um debate muito controverso no âmbito do desenvolvimento da estratégia. Com efeito, enquanto a Comissão aponta a existência de graves problemas no que respeita a alguns recursos renováveis (por exemplo, os recursos haliêuticos e a água doce), considera que, no caso dos recursos não renováveis, a situação é menos preocupante. Afirmarções como «... o facto de um determinado recurso ser finito não implica automaticamente a sua escassez futura» exigem certamente uma explicação pormenorizada, já que, nos anos setenta e oitenta, muito do trabalho de base realizado pelo movimento ambiental então nascente tinha justamente por objecto a ameaça de escassez de recursos não renováveis<sup>(1)</sup>. Além disso, uma afirmação desta natureza corre o risco de dar um sinal político errado e de ser incorrectamente interpretada como uma indicação de fim de alerta.

2.5 É claro que tais afirmações não têm qualquer fundamento a longo prazo. Ainda que, nos últimos anos, tenham sido continuamente descobertas novas jazidas de recursos não renováveis e as anteriores previsões quanto à escassez de recursos<sup>(2)</sup> não se tenham revelado inteiramente exactas do ponto de vista temporal, é evidente que, por exemplo, o petróleo, o carvão e outras matérias-primas não renováveis são finitas. Circunstância agravante é o facto de os progressos realizados nos últimos anos em matéria de dissociação entre utilização de recursos e crescimento não terem sido suficientes para resolver o problema na sua globalidade, nomeadamente porque foram mais do que compensados pelas quotas de crescimento global.

2.6 Assim, as afirmações da Comissão só podem ser entendidas no contexto da escala temporal da estratégia. Com efeito, é possível que, nos próximos 25 anos, não se verifique ainda uma situação crítica de escassez de recursos não renováveis. O CESE considera que, no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e tendo em vista a eventual aplicação do «conceito de factor dez»<sup>(3)</sup> que a Comissão começou a examinar, uma escala temporal de 25 anos é demasiado reduzida.

2.7 É, pois, necessário que a estratégia contenha também mensagens claras sobre os recursos não renováveis que ultrapassem o seu horizonte temporal, dado que as bases para uma política sustentável neste domínio têm de ser lançadas desde já.

(1) Ver «Os limites do crescimento — Relatório do Clube de Roma sobre a situação da humanidade», 1972.

(2) Por exemplo, as previsões do Clube de Roma (ver nota de pé-de-página n.º 4) ou do Conselho para a Qualidade do Ambiente dos EUA — «Global 2000 — Relatório ao Presidente», 1980.

(3) Exprime o objectivo, a longo prazo, de reduzir para um décimo a utilização absoluta de recursos.

2.8 A Comissão tem certamente razão quando afirma que o principal problema ecológico no que concerne aos recursos não renováveis não é o de saber se estes recursos continuam a existir na Terra. Os exemplos do carvão, do petróleo ou do gás mostram que o verdadeiro problema ecológico reside na utilização destas matérias-primas (extracção e, neste caso, combustão, com a consequente emissão de CO<sub>2</sub>), e não na sua existência ou inexistência.

2.9 Do ponto de vista do desenvolvimento sustentável — que é, sem dúvida, o que a Comissão tem em vista — a questão da disponibilidade é absolutamente pertinente. Efectivamente, ainda que fosse possível limitar ou mesmo eliminar as repercussões ecológicas da utilização dos recursos, a nossa responsabilidade para com as gerações futuras obriga-nos a não permitir a exploração/utilização dos recursos num curto período da história da humanidade.

2.10 A UE está a preparar um conjunto de novas estratégias (absolutamente necessárias) ou a rever estratégias existentes. Refiram-se, entre outras, a estratégia geral de desenvolvimento sustentável, as estratégias de prevenção e reciclagem de resíduos, a política integrada de produtos, a protecção do meio marinho, a aquacultura, a «saúde e ambiente», etc.. O CESE apoia todas estas iniciativas, mas chama a atenção da Comissão para o risco de as partes não directamente envolvidas perderem a visão de conjunto e terem dificuldade em discernir em que casos se aplica cada uma das estratégias e qual o seu lugar na respectiva «hierarquia».

2.11 O CESE entende, pois, que é oportuno:

- descrever com grande precisão a forma como cada estratégia se insere no contexto político;
- salientar as interdependências com as demais estratégias e com os actuais domínios de política, tanto a nível da UE como a nível dos Estados-Membros;
- indicar onde e como as diversas estratégias se interligam; para o CESE, não restam dúvidas de que a estratégia de desenvolvimento sustentável é a estratégia geral da qual derivam a estratégia para os recursos e as demais estratégias.

2.12 Para o CESE, é ainda essencial descrever, tão exhaustivamente quanto possível, as consequências concretas de cada uma das estratégias previstas para as potenciais partes interessadas, o que também implica definir as responsabilidades e deixar claro quem pode regulamentar o quê, a que nível político e com que grau de obrigatoriedade, bem como o que deve ser regulamentado. O CESE espera, portanto, que a estratégia a apresentar não só exponha, de forma pormenorizada, as possibilidades da UE em matéria de utilização dos recursos naturais, como defina as responsabilidades a nível dos Estados-Membros (ou a nível regional e local).

2.13 O CESE considera que a transmissão dos conhecimentos pertinentes a amplas camadas da população é uma missão importante.

2.14 A estratégia deve dedicar amplo espaço às possíveis consequências para a economia, a vida profissional e os mercados de trabalho. A Comissão tem continuamente sublinhado, em diversas ocasiões e em vários documentos, que a criação de postos de trabalho e a protecção do ambiente não são antagónicas, podendo completar-se de forma positiva, o que deve ser demonstrado nesta estratégia e através dela. As empresas aspiram, com razão, a uma segurança jurídica e de planeamento ao mais longo prazo possível. A estratégia deve dar indicações sobre o que espera as empresas nos próximos anos.

É, também, sem dúvida importante indicar quais as alterações que devem ser introduzidas nas condições gerais para que seja possível criar estas sinergias. Importaria esclarecer se pode promover-se a utilização sustentável dos recursos naturais através de novas iniciativas políticas referentes a impostos e taxas. Relativamente à utilização de instrumentos económicos, nos últimos anos, têm sido cada vez mais utilizados impostos e taxas ambientais, constatando-se uma tendência lenta mas progressiva para a introdução de uma reforma dos impostos ambientais, na medida em que alguns países alteram a sua base fiscal, reduzindo a tributação do trabalho e aumentando os impostos e as taxas relacionados com a poluição ambiental, os recursos e os serviços<sup>(1)</sup>.

### 3. Observações na especialidade

3.1 O CESE acolhe muito favoravelmente o documento em apreço. É absolutamente necessária uma estratégia para os recursos, para se poder chegar a uma dissociação ainda mais acentuada entre a utilização dos recursos (com o consequente impacte ambiental) e o crescimento económico.

3.2 O CESE considera que a escala temporal da estratégia — 25 anos — é claramente demasiado reduzida. O Comité apoia a intenção da Comissão de dar prioridade aos problemas que podem ser resolvidos a curto e a médio prazo. Todavia, tal não deverá, em caso algum, implicar que fiquem praticamente por tratar os problemas a longo prazo já identificados.

3.3 É, pois, urgente incluir uma Secção dedicada aos problemas a longo prazo, que poderiam dizer essencialmente respeito aos recursos não renováveis, dado que, a não ser assim, correr-se-ia o risco de a estratégia ser mal interpretada no seu conjunto. Dever-se-ia examinar não apenas a problemática ambiental, mas também a questão da disponibilidade global física ou política. Neste contexto, o CESE congratula-se com todos os passos da comunicação que aludem à disponibilidade regional e europeia. No caso do petróleo, por exemplo, o

problema não reside apenas na quantidade. A disponibilidade (e, por consequência, a dependência) é um problema político que deve ser levado muito a sério, como ficou bem patente com a crise petrolífera dos anos 70 e outros acontecimentos do passado recente. Os grandes blocos económicos parecem ter estratégias muito diferentes para lidar com esta problemática.

3.4 Na opinião do CESE, a estratégia está demasiado orientada para a utilização material dos recursos, prestando-se muito pouca atenção ao aspecto da protecção, isto é, à dimensão imaterial dos recursos. O CESE recomenda não apenas que se amplie o título da estratégia de forma a incluir o «conceito de protecção», mas também que se atribua mais importância à ideia de protecção em geral. Isto permitiria igualmente estabelecer a ligação com os debates realizados em Joanesburgo (ver ponto 2.2).

3.5 É evidente que as paisagens são também recursos importantes. Os Alpes, por exemplo, são um ecossistema sensível e uma atracção turística<sup>(2)</sup>. A sobre-exploração do recurso «paisagem» (por exemplo, através de uma circulação excessiva) deve ser integrada na estratégia. Exemplos concretos como estes permitiriam estabelecer claramente as interdependências com outras áreas de política, por exemplo a política agrícola, e as responsabilidades supramencionadas. A diversidade das paisagens europeias, que resulta de formas de exploração agrícola muito diferenciadas, é um elemento importante da cultura e da identidade europeias que deve ser preservado.

3.6 A Comissão chama a atenção, com razão, para o perigo de sobre-exploração de alguns recursos naturais. No que se refere à madeira, por exemplo, a Comissão observa que apenas uma parte do aumento anual é efectivamente utilizada, do que resulta um considerável potencial de utilização futura (respeitadora do ambiente) desta matéria-prima. Isto é sem dúvida verdadeiro, mas há que ter em conta dois aspectos: a floresta, como todos os ecossistemas, tem não só uma função material como também um significado imaterial extremamente importante, por exemplo, enquanto ecossistema ou espaço de lazer. Este facto, e também a sua função de protecção (por exemplo, contra as inundações e as avalanchas), podem ser absolutamente incompatíveis com uma exploração florestal máxima. Por outro lado, os recursos florestais estão repartidos de forma muito desigual, e os enormes danos causados à floresta em algumas regiões dos países da adesão (por exemplo, nos Montes Metalíferos, Montes dos Gigantes e Montes de Jizera) não só conduziram à destruição de um recurso natural potencialmente utilizável ao nível local como foram em parte responsáveis pelas graves inundações do Oder (1997) e do Elba (2002).

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

O Presidente

pelo Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Vide, por exemplo, a recente publicação do Eurostat: «Environmental Taxes in the European Union 1980-2001 First signs of a relative green» tax shift» — Eurostat, 2003.

<sup>(2)</sup> Cf. parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro dos territórios de montanha na União Europeia», JO C 0061, de 14 de Março de 2003.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Um Mercado Interno sem obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas: realizações, iniciativas em curso e desafios a ultrapassar»**

[COM(2003) 726 final]

(2004/C 117/10)

Em 24 de Novembro de 2003, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Um Mercado Interno sem obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas: realizações, iniciativas em curso e desafios a ultrapassar» [COM(2003) 726 final].

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 14 de Abril de 2004. Foi relator B. CASSIDY.

Na 408.ª reunião plenária, realizada em 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 56 votos a favor, 14 votos contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 A comunicação passa em revista os esforços desenvolvidos pela Comissão Europeia para remover os obstáculos fiscais ao funcionamento transfronteiras das empresas no mercado interno. Não se trata de uma proposta de harmonização fiscal. O objectivo é apenas a eliminação dos obstáculos fiscais às actividades transfronteiras das empresas, removendo assim um entrave ao bom funcionamento do mercado interno, e pôr termo à ineficácia associada à fiscalidade que resulta da existência de 15 bases de avaliação diferentes.

1.2 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) foi consultado sobre outras comunicações da Comissão relativas a questões fiscais. Em 2001, foi chamado a pronunciar-se sobre a comunicação da Comissão «A política fiscal da União Europeia — prioridades para os próximos anos» (COM(2001) 260 final). O parecer do CESE, de que foi relator P. MORGAN, subscrevia, de uma maneira geral, os objectivos de política fiscal da Comissão, particularmente a necessidade de coordenar os impostos sobre as sociedades, a fim de eliminar as dificuldades que decorrem das disparidades nacionais e que afectam sobretudo as PME.

1.3 Em 2002, o CESE publicou outro parecer, cujo relator foi também P. MORGAN, sobre as propostas da Comissão relativas à concorrência fiscal e à competitividade das empresas. O parecer do CESE salientava, em particular, a necessidade de dar prioridade ao IVA, às pensões individuais e aos preços de transferência<sup>(1)</sup>. A existência de regulamentações nacionais divergentes impede a criação de condições de equidade fiscal entre empresas estabelecidas em Estados-Membros diferentes.

1.4 Também em 2002, um parecer de iniciativa (relator: H. MALOSSE; co-relatora: M. SÁNCHEZ-MIGUEL) instava a que se acelerasse a adopção de disposições destinadas a evitar a dupla tributação e, em particular, a proposta de constituição de um «Fórum conjunto da UE sobre os preços de transferência». Partilhava, além disso, a ambição de um mercado interno sem entraves fiscais, sublinhando a importância do estabelecimento de princípios comuns que favorecessem o mercado interno. O

objectivo de uma base tributável harmonizada para todas as empresas da UE é compatível com a soberania fiscal dos Estados-Membros e das regiões da UE, pois preserva a sua competência para fixar o nível da tributação.

1.5 Em 2003, o Comité emitiu um parecer sobre a proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 90/435/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e afiliadas de Estados-Membros diferentes (COM(2003) 462 final). Foi relatora-geral R. POLVERINI. Este parecer apoiava as propostas da Comissão destinadas a eliminar ou, pelo menos, a reduzir a dupla ou múltipla tributação que impende, no Estado onde se encontra situada a sociedade-mãe ou um estabelecimento permanente, sobre os lucros distribuídos por uma sociedade afiliada.

1.6 Em 2003, o Comité emitiu um novo parecer de iniciativa sobre os princípios comuns de tributação, a convergência das legislações fiscais e a possibilidade de votação por maioria qualificada nas questões fiscais. Foi relator L. NYBERG. Neste parecer, concluiu-se que era necessário abordar as três questões seguintes:

- uso do método aberto de cooperação para determinar o sistema fiscal mais eficaz;
- introduzir uma base tributável comum das empresas;
- utilizar a votação por maioria qualificada para fixar níveis mínimos de taxa de imposto sobre sociedades.

## 2. A comunicação em apreço

2.1 A comunicação destaca os obstáculos fiscais que afectam as empresas, em particular as PME, com actividades transfronteiras no mercado interno. Apesar da comunicação de 2001, muitos dos obstáculos fiscais então identificados continuam a existir. Na comunicação em exame, a Comissão lembra que apresentou diversas propostas e iniciativas concretas destinadas a remover obstáculos fiscais específicos.

(1) Preços de bens e serviços fornecidos a empresas pertencentes ao mesmo grupo.

2.2 A Comissão continua empenhada em encontrar uma solução mais ampla e de longo prazo que permita que as empresas utilizem uma base tributável única (lucros tributáveis) para todas as suas actividades na UE. A Comissão crê ser esta a única maneira de resolver, de uma forma sistemática, os problemas fiscais no mercado interno.

2.3 O CESE reconhece as medidas adoptadas pela Comissão, nomeadamente com vista à revisão da Directiva «Fusões» 90/434/CE e da Directiva Sociedades-Mães e «Afiliações» 90/435/CE.

### 3. Sugestões

3.1 O CESE apoiou os esforços envidados pela Comissão para eliminar as distorções do mercado interno decorrentes de regras e regulamentações diferentes em matéria de fiscalidade das empresas nos diversos Estados-Membros. Este problema só pode agravar-se após o alargamento da UE a dez novos Estados-Membros em 1 de Maio de 2004.

3.2 É, pois, necessário dar um novo impulso à consolidação dos acordos relativos aos impostos sobre as sociedades, por exemplo, através de uma convenção entre Estados-Membros sobre o que é ou não é admissível em relação ao sistema fiscal nacional. A necessidade de uma base tributável comum constitui uma prioridade.

3.3 O CESE espera que os Estados-Membros reconheçam as dificuldades de todas as empresas e, em especial, das PME, que não dispõem de recursos para lidar com 15 legislações diferentes que, em breve, serão 25. O Comité considera que a possibilidade de «Tributação no Estado de Origem»<sup>(1)</sup> para as PME é pertinente, estabelecendo-se porventura um limite máximo de volume de negócios para efeitos de aplicação de tal regime.

3.3.1 O projecto-piloto da Comissão em matéria de tributação no Estado de origem oferece uma solução para as actividades transfronteiras das PME, reduzindo a carga administrativa resultante da fiscalidade. Poder-se-ia começar por testar um sistema de tributação no Estado de origem a nível bilateral que, eventualmente e em caso de avaliação positiva, seria mais tarde alargado a toda a UE.

3.4 A introdução de uma base tributável comum é um primeiro passo importante. O CESE considera que as Normas Internacionais de Informação Financeira (NIIF) são demasiado onerosas, não devendo ser impostas às PME, já que se destinam, principalmente, às sociedades cotadas em bolsa (as normas NIIF poderiam constituir o ponto de partida para se chegar à base tributável). A proposta da Comissão tem de ser adaptada para poder aplicar-se às PME. É necessário desenvolver um conjunto de normas NIC/NIIF adaptadas, tendo em conta as necessidades

específicas das PME em matéria de encargos administrativos e de fiscalidade. A harmonização da base tributável e as novas normas contabilísticas poderiam implicar o aumento da pressão fiscal. Os países afectados deveriam, pois, poder compensar tal modificação alterando as suas taxas de imposição. Tão-pouco se deve descuidar as necessidades da futura «Sociedade Europeia» (Societas Europea).

3.5 O Comité entende, por outro lado, que a multiplicidade de convenções em matéria de dupla tributação entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros como os EUA gera confusão e é incoerente, dada a falta de uniformidade. O CESE insta a Comissão Europeia a realizar um estudo sobre as referidas convenções em todos os sectores, com o objectivo de fornecer um guia das «melhores práticas» e de encontrar uma solução aceitável para todas as partes.

3.6 A comunicação da Comissão avança uma ideia interessante, ou seja, que, futuramente, poderá ser necessário aplicar o princípio da «nação mais favorecida» entre Estados-Membros, e refere que será organizada, dentro em breve, uma primeira série de debates com os Estados-Membros sobre esta questão.

3.7 O CESE chama uma vez mais a atenção dos Estados-Membros, que são quem exerce a principal influência, para a necessidade de um acordo que permita, sobretudo às PME, expandir a sua actividade para além das fronteiras nacionais, criando assim postos de trabalho, e as incentive a fazê-lo, já que estas empresas são as principais criadoras de emprego.

3.8 A falta de progressos reais nas decisões da UE no âmbito da fiscalidade das empresas dá origem à transferência para o TJCE das decisões políticas que cabem ao Conselho e ao Parlamento Europeu. É que, mesmo não havendo decisões políticas, coloca-se a necessidade de decisões judiciais relativamente aos diversos regimes fiscais. A jurisprudência do TJCE<sup>(2)</sup> começa a ter efeitos de grande alcance sobre os sistemas fiscais, principalmente sobre os regimes de tributação de dividendos. Como não se verificam avanços no Conselho nas questões fiscais, o CESE espera, pelo menos, que a Comissão apresente em breve as suas orientações em matéria de interpretação das decisões do TJCE sobre questões fiscais.

3.9 O CESE daria o seu apoio ao reforço da cooperação entre subgrupos de Estados-Membros que pretendam avançar no domínio da fiscalidade, como forma de contornar o actual requisito de unanimidade.

3.10 Por último, o CESE reconhece a dificuldade dos Estados-Membros em alterar os seus sistemas actuais. Com efeito, devem poder comparar as actuais receitas fiscais com a sua quota-parte provável no âmbito de qualquer novo sistema, o que exigirá uma coordenação aberta e confiança mútua.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> As regras fiscais vigentes no Estado de origem são aplicáveis à totalidade dos pagamentos fiscais de uma empresa, mas segundo as taxas de imposto do país em que esta exerce as suas actividades.

<sup>(2)</sup> Exemplo recente: processo C-446/03 Marks & Spencer plc. contra David Halsey (Inspector de Impostos) (Reino Unido) — compensação transfronteiras de prejuízos.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às fusões transfronteiras das sociedades de capitais»**

[COM(2003) 703 final — 2003/0277 (COD)]

(2004/C 117/11)

Em 3 de Dezembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às fusões transfronteiras das sociedades de capitais» [COM(2003) 703 final — 2003/0277 (COD)].

Incumbida a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Março de 2004 (relatora: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 28 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 56 votos a favor, 11 votos contra e 4 abstenções o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1 A proposta de directiva relativa às fusões transfronteiras, apresentada pela Comissão, passou por uma situação de bloqueio, enquadrada num contexto mais amplo relacionado com a tramitação das propostas em matéria de direito das sociedades. Com efeito, paralelamente ao bloqueio da proposta de décima directiva do Conselho relativa às fusões transfronteiras, também estiveram paralisadas a proposta de quinta directiva, relativa à estrutura das sociedades anónimas, e a proposta de décima quarta directiva, sobre a transferência da sede social, que, aliás, ainda não vieram a lume. As razões subjacentes a este bloqueio são variadas, ainda que, em todos os casos, tenha tido peso a dificuldade em chegar a consenso sobre o reconhecimento do direito dos trabalhadores à informação e à participação nos processos económicos, que exigia as pertinentes alterações legislativas.

1.2 Pelo exposto, a aprovação do Estatuto da Sociedade Europeia (ESE) e da directiva que o completa relativa ao envolvimento dos trabalhadores <sup>(1)</sup>, bem como de outras directivas que regulam os direitos de informação e consulta dos trabalhadores e a manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas, aplicáveis também às sociedades decorrentes de fusões transfronteiras <sup>(2)</sup>, facilitou, em larga medida, a reactivação do processo de apresentação de medidas pendentes de harmonização do direito das sociedades europeu, de que a presente proposta de directiva é um bom exemplo. Neste sentido, o CESE considera importante este novo esforço de harmonização comunitária do direito das sociedades à luz do alargamento da Europa, na qual se virão incorporar países

com paradigmas de organização de empresas diferentes dos existentes nos actuais Estados-Membros e, além disso, diversos entre si.

1.3 A proposta apresentada em 2003 contém diferenças significativas em relação à de 1985 <sup>(3)</sup>.

1.3.1 Em primeiro lugar, enquanto a proposta de 1985 incidia exclusivamente nas fusões transfronteiras das sociedades anónimas, a proposta de 2003 versa sobre as sociedades de capitais, o que significa um alargamento da possibilidade de cooperação e de consolidação entre sociedades de Estados-Membros diferentes com outros tipos de sociedades mais adequados ao tecido empresarial europeu, nomeadamente as PME.

1.3.2 Em segundo lugar, diferem quanto às normas remissivas utilizadas porque, enquanto a proposta de 1985 remete constantemente para a terceira directiva relativa às fusões nacionais <sup>(4)</sup>, a proposta de 2003 remete, em geral, para as legislações nacionais sobre fusões, salvo nos aspectos especificamente transfronteiras das fusões nela regulados. Esta remissão é possível, em larga medida, porque as legislações nacionais foram previamente harmonizadas em conformidade com o disposto na terceira directiva, e tem efeitos positivos já que simplifica as formas e os procedimentos de fusão, que se tornam familiares para os agentes sociais, jurídicos e económicos que participam nas fusões, permitindo reduzir a incerteza e o alto custo económico destas operações.

1.3.3 Em terceiro lugar, a diferença mais importante entre a proposta de directiva de 2003 e a de 1985 reside na incorporação, no artigo 14.º, da participação dos trabalhadores nos processos de fusão transfronteiras, expressamente excluída dos considerandos da proposta de 1985. As razões desta incorporação são evidentes já que, na maioria dos casos, as fusões repercutem-se nos trabalhadores das empresas afectadas. O reconhecimento dos direitos dos trabalhadores a participar na gestão da sociedade, não só pelas disposições jurídicas comunitárias, mas também por múltiplos acordos voluntários, exige tal

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 2157/2001 do Conselho, de 8 de Outubro de 2001, relativo ao estatuto da sociedade europeia (SE) (JO L 294 de 10.11.2001, p. 1–21) e Directiva 2001/86/CE do Conselho, de 8 de Outubro de 2001, que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores (JO L 294 de 10.11.2001, p. 22–32).

<sup>(2)</sup> Directiva 97/74/CE relativa à instituição de um Conselho de Empresa Europeu ou de um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores nas empresas ou grupos de empresas de dimensão comunitária (JO L 10 de 16.1.1998, p. 22–23), Directiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos (JO L 82 de 22.3.2001, p. 16–20), Directiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia - Declaração conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre representação dos trabalhadores (JO L 80 de 23.3.2002, p. 29–34).

<sup>(3)</sup> Proposta de décima directiva do Conselho relativa às fusões transfronteiras de sociedades anónimas. [COM(84) 727 final] (JO C 23 de 25.1.1985, p. 11). Não existe esta versão em português.

<sup>(4)</sup> Directiva 78/855/CEE de 8 de Outubro, que era a terceira em matéria de direito das sociedades.

incorporação no caso das fusões transfronteiras. Neste sentido, o CESE entende que a remissão para o ESE e para a directiva que o completa, no tocante à participação dos trabalhadores nos casos em que a legislação nacional aplicável à sociedade decorrente da fusão não impõe a participação destes, facilita a adopção da presente proposta de directiva porque evita ter que retomar o debate nas instituições comunitárias.

1.4 Convém ter presente que a proposta de directiva em apreço se inscreve no quadro da comunicação da Comissão sobre a modernização do direito das sociedades e sobre o reforço do governo das sociedades na União Europeia <sup>(5)</sup>, que prevê um plano de acção que contempla – a curto, médio e longo prazo – uma profunda alteração legislativa que vai para além da conclusão das propostas de directiva em matéria de direito das sociedades pendentes para abarcar iniciativas legislativas (directivas) e não legislativas (recomendações e outras) referentes às obrigações de informação sobre o governo das sociedades, o reforço do papel dos administradores não executivos, a democracia dos accionistas (uma acção/um voto), etc. Em termos concretos, a proposta de décima directiva relativa às fusões transfronteiras fazia parte da lista de acções a curto prazo (2003-2005) em matéria de reestruturação e de mobilidade das empresas.

1.5 Também convém recordar que a presente directiva representa um passo na via do desenvolvimento da «Sociedade Privada Europeia» (SPE) como forma jurídica válida em toda a UE, especialmente pensada para suprir as necessidades das PME, a qual mereceu amplo apoio do CESE. A este respeito, recorde-se que a comunicação da Comissão de 21 de Maio de 2003 incorporou a recomendação do Grupo de Alto Nível para antecipar a aprovação da décima directiva relativa às fusões transfronteiras à apresentação da proposta relativa ao estatuto da SPE, pendente de estudo prévio de viabilidade.

1.6 Outra questão que convém ter em conta, ainda que não haja sido contemplada na proposta de directiva, é a reforma empreendida pelas chamadas directivas relativas aos regimes fiscais das sociedades <sup>(6)</sup>, já que é patente <sup>(7)</sup> que o atraso na constituição da SE se deve ao problema não solucionado da complexidade fiscal emergente da existência de normas comunitárias e, sobretudo, da dupla tributação resultante das operações de fusão. Neste sentido, as fusões transfronteiras reguladas pela presente proposta também são afectadas e, atendendo a que ela se dirige principalmente às PME, haveria que reduzir os custos para tornar estas fusões mais atractivas.

<sup>(5)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro [COM(2003) 284 final de 21.5.2003].

<sup>(6)</sup> Directiva 2003/123/CE do Conselho de 22 de Dezembro de 2003 que altera a Directiva 90/435/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes e Directiva 90/434/CEE do Conselho, de 23 de Julho de 1990, relativa ao regime fiscal comum aplicável às fusões, cisões e contribuições do activo e trocas de acções que interessam sociedades de diferentes Estados-Membros. Parecer CESE 312/2004 de 25 de Fevereiro de 2004

<sup>(7)</sup> Referência às conclusões da Task Force sobre a fiscalidade da SPE.

1.7 Por último, convém recordar que a décima directiva é necessária porque, actualmente, as legislações nacionais de alguns Estados-Membros permitem fusões transfronteiras entre as suas sociedades de capitais (e elas tiveram lugar na prática, por exemplo, entre sociedades espanholas e italianas), enquanto outras legislações as impedem <sup>(8)</sup>.

## 2. Síntese da proposta de directiva

2.1 A proposta de directiva regula as fusões transfronteiras, sendo estas entendidas como as fusões entre sociedades de capitais cuja sede estatutária está localizada no território da Comunidade, desde que pelo menos duas dessas sociedades sejam regidas pela legislação de diferentes Estados-Membros (artigo 1.º).

2.2 As formas que uma fusão pode adoptar são as reconhecidas pelo ESE, isto é, por incorporação, por criação de uma nova sociedade e por transferência do conjunto do activo e do passivo que integra o património de uma sociedade para a sociedade incorporante (artigo 1.º).

2.3 Cada sociedade participante numa fusão transfronteiras está submetida, relativamente à fusão, às disposições da sua legislação nacional, ainda que o procedimento estabelecido para a fusão transfronteiras, qualquer que seja a forma adoptada, tenha de cumprir requisitos mínimos e específicos constantes na proposta de directiva (artigo 2.º), nomeadamente.

2.3.1 Em primeiro lugar, o projecto de fusão de cada uma das sociedades deverá conter as menções indicadas no artigo 3.º da proposta, enquanto projecto comum de fusão, e que fazem referência à identificação das sociedades intervenientes, à relação de troca das partes ou títulos representativos do capital social de cada uma das sociedades, aos direitos conferidos aos sócios com direitos especiais e aos outros portadores de partes ou títulos representativos do capital social. Cabe destacar a exigência de que figurem neste projecto informações sobre a intervenção dos trabalhadores na definição dos respectivos direitos de participação na nova sociedade, sendo um dos requisitos necessários para poder seguir o processo de fusão.

2.3.2 A proposta ocupa-se depois da publicidade prévia que deve ser dada à fusão, uma vez elaborado o projecto. Trata-se de questão fundamental porque, no prazo mínimo de um mês antes da data de reunião da assembleia geral, os credores e os sócios minoritários poderão exercer os seus direitos. Neste sentido, o artigo 4.º da proposta remete para o artigo 3.º da primeira directiva relativa ao direito das sociedades, a 68/151/CEE <sup>(9)</sup>, que estabelece os requisitos de publicidade obrigatória. Pretende-se, assim, garantir a segurança jurídica de todos os afectados pela fusão transfronteiras.

<sup>(8)</sup> Nos diplomas nacionais que transpõem a Directiva 78/855/CEE, distinguem-se dois modelos no que se refere à compatibilidade de autorização de fusões transfronteiras, um primeiro grupo que as autoriza — Itália, Luxemburgo, Portugal, Espanha e Reino Unido — e um segundo que não as autoriza — Países Baixos, Suécia, Irlanda, Grécia, Alemanha, Finlândia, Dinamarca e Áustria. A Bélgica situa-se numa posição intermédia, já que só autoriza fusões por incorporação.

<sup>(9)</sup> Alterada pela Directiva 2003/58/CE, JO L 221 de 4.9.2003.

2.3.3 Seguidamente, a proposta ocupa-se da intervenção dos peritos que deverão elaborar um relatório pericial destinado ao conjunto dos sócios (artigo 5.º), antes da data de reunião da assembleia geral que aprovará, em cada sociedade, o projecto comum de fusão (artigo 6.º). Cabe destacar, pelo seu interesse prático na redução dos custos de fusão (aspecto a que são especialmente sensíveis as PME), a possibilidade de nomear um ou mais peritos independentes para todas as sociedades, mediante pedido conjunto à autoridade competente, solução análoga à prevista no ESE para constituir uma SE mediante fusão.

2.3.4 Uma vez aprovados os projectos de fusão por cada assembleia geral, a autoridade competente procederá a um controlo da legalidade (artigos 7.º e 8.º), de cujo resultado se dará publicidade no registo público adequado (artigo 10.º), com o fim de determinar a entrada em vigor da fusão transfronteiras (artigo 9.º) e, por consequência, os efeitos previstos para cada forma de fusão: incorporação (n.º 1 do artigo 11.º), criação de nova sociedade (n.º 2 do artigo 11.º) ou transferência patrimonial para a sociedade incorporante (artigo 13.º). A segurança jurídica da fusão é garantida deixando de ser possível declarar a nulidade do processo de fusão após a data a partir da qual começa a produzir efeitos (artigo 12.º).

2.4 O sistema de participação dos trabalhadores é determinado pela legislação nacional aplicável à sociedade decorrente da fusão. Caso a mesma não esteja submetida a um regime de participação em virtude da legislação do país em que se encontra a sede e uma das sociedades que participam na fusão seja gerida em regime de participação dos trabalhadores, serão aplicáveis as normas previstas tanto no ESE como na directiva relativa à participação dos trabalhadores, que impõe um modelo legal quando os representantes dos trabalhadores e a direcção da sociedade não consigam chegar a acordo (artigo 14.º).

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolhe muito positivamente a proposta de directiva relativa às fusões transfronteiras, tanto do ponto de vista da política legislativa que persegue, como do ponto de vista da técnica jurídica utilizada.

3.2 Quanto ao primeiro aspecto, a proposta de directiva alarga as possibilidades de concentração das sociedades na UE, particularmente as PME:

3.2.1 Assim, convém recordar que a aprovação do ESE permitirá, a partir da sua entrada em vigor em 8 de Outubro de 2004 (artigo 70.º), que as sociedades anónimas radicadas em Estados-Membros diferentes constituam uma SPE mediante fusão (artigos 2.º, 17.º e seguintes). Este primeiro instrumento de concentração será completado, depois da entrada em vigor da futura directiva relativa às fusões transfronteiras, por um outro que permitirá que as sociedades de capitais situadas em

Estados-Membros diferentes, sejam elas sociedades anónimas, sociedades em comandita por acções, sociedades de responsabilidade limitada ou outras, tais como sociedades cooperativas, que satisfaçam os requisitos da primeira directiva relativa ao direito das sociedades<sup>(10)</sup>, concentrem os seus patrimónios mediante a fusão transfronteiras, ficando a sociedade decorrente da fusão submetida à legislação de um Estado-Membro.

3.2.2 O alargamento das formas societárias que poderão ser abrangidas por este novo instrumento de concentração que é a fusão transfronteiras será particularmente relevante para as PME, já que adoptam geralmente a forma de sociedade de responsabilidade limitada. Se ao que precede se acrescentar que a economia real da UE se baseia num sistema em que coabitam grandes empresas e pequenas e médias empresas e que estas últimas constituem um factor de desenvolvimento económico importante e, em particular, são a maior fonte de emprego na Europa, porque dispõem de uma grande capacidade de adaptação à evolução conjuntural, às crises cíclicas e à inovação, pode-se concluir que o reforço da competitividade das PME é um objectivo desejável da política legislativa comunitária; para o efeito, um dos instrumentos mais adequados é a concentração económica em novas formas jurídicas aptas a assegurar a actividade transfronteiras, ao mesmo tempo que facilita a obtenção de recursos produtivos e financeiros no mercado bancário e na bolsa de valores.

3.3 Quanto ao segundo aspecto, a proposta é válida, do ponto de vista da técnica jurídica, já que visa a simplificação do modelo legislativo utilizado nas duas vertentes mais importantes da nova proposta: a societária e a da participação dos trabalhadores:

3.3.1 Quanto à vertente societária, a proposta trata apenas dos aspectos transfronteiras da fusão, com uma regra geral de aplicação suplementar do regime das fusões consagrada em cada legislação nacional, que, por seu turno, se encontra harmonizada graças à transposição da terceira directiva relativa às fusões, apesar das divergências substanciais existentes entre os Estados-Membros que deverão ser pesadas, uma vez aprovada a proposta. Este sistema oferece um factor acrescentado de segurança jurídica a todas as partes intervenientes, sendo o modelo legal validado pelas práticas nacionais. Além disso, deverá prever-se neste projecto informação sobre as presumíveis repercussões das fusões no emprego ou, pelo menos, uma avaliação das suas consequências.

3.3.2 Quanto à participação dos trabalhadores das sociedades decorrentes da fusão, o sistema de remissão para o ESE e para a directiva relativa à participação, evita reabrir um debate que tanto retardou a adaptação destas normas e que exigiu um elevado grau de consenso entre todas as partes interessadas. No contexto desta participação, o artigo 14.º da presente proposta de directiva deveria assegurar, pelo menos, a protecção dos direitos adquiridos equivalente à prevista na Directiva 2001/86/CE relativa à constituição de uma sociedade anónima europeia resultante de uma fusão. O Comité defende a

<sup>(10)</sup> Directiva 68/151/CEE.

reformulação do artigo 14.º da directiva neste sentido para limitar o risco existente na versão actual de uma redução da qualidade de participação dos trabalhadores nas empresas e sociedades envolvidas na fusão. Neste sentido, entende que os sistemas nacionais aplicáveis deverão permitir que todos os trabalhadores da nova sociedade, incluindo aqueles que tenham o seu local de trabalho noutro país que não o país onde está situada a sede social da empresa, beneficiem dos mesmos direitos, tendo em conta os regimes de participação estabelecidos para cada tipo de sociedade.

3.4 Sem prejuízo da avaliação positiva da proposta de directiva em apreço, o CESE chama a atenção da Comissão para certos aspectos que considera importantes:

3.4.1 Na escolha do fundamento jurídico, que se baseou no direito das sociedades (artigo 44.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia), deveria ter sido dada prevalência ao artigo 308.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, já que o que está em causa é não só a sobrevivência societária das empresas decorrentes da fusão, mas também o emprego dos trabalhadores. O artigo 308.º serviu igualmente de fundamento jurídico para a Directiva 2001/86/CE que completa o estatuto da Sociedade Europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores, referida no artigo 14.º da proposta de directiva em apreço

3.4.2 Um aspecto que pode suscitar confusão na transposição da futura directiva é o sistema de controlo da legalidade, previsto nos artigos 7.º e 8.º, segundo o qual cada Estado-Membro designará as autoridades competentes para controlar a legalidade da fusão relativamente à parte respeitante a cada uma das sociedades que se fundem e que estão abrangidas pela sua legislação nacional. O artigo 10.º da proposta de directiva de 1985 também estabelecia um controlo preventivo da legalidade, embora com diversas derrogações que remetiam para o previsto no artigo 16.º da terceira directiva relativa ao direito das sociedades <sup>(1)</sup>. O CESE crê que a harmonização do sistema de registo europeu permite afirmar que a legitimação decorrente do registo, ou seja, a presunção de exactidão e validade, conjuntamente com o princípio da legalidade, segundo o qual quem regista responde pela legalidade dos actos e documentos inscritos, poderia simplificar o sistema de controlo de legalidade das fusões transfronteiras mediante uma remissão.

3.4.3 Outro aspecto que deve ser ponderado pela Comissão é o da protecção dos direitos de terceiros, incluídos os créditos salariais, porque uma interpretação combinada da alínea c) do artigo 4.º e do n.º 3 do artigo 11.º poderia conduzir, na prática, a lesar estes últimos. Assim é porque, enquanto a alínea c) do artigo 4.º obriga cada uma das sociedades que se fundem a indicar as regras de exercício dos direitos dos credores e dos sócios minoritários (que, se for caso disso, terão um direito de exoneração, ainda que não contemplado na presente proposta, se a legislação nacional o prever), o n.º 3 do artigo 11.º remete expressamente, quanto à oponibilidade a terceiros das formali-

dades especiais da transferência de determinados bens, direitos e obrigações das sociedades que se fundem, para o cumprimento dessas formalidades pela sociedade que decorre da fusão. Para evitar uma interpretação lesiva dos direitos de terceiros, conviria mencionar, numa disposição, o direito de oposição de terceiros à fusão enquanto não estiverem garantidos os seus direitos, o que parece ser o objectivo do n.º 3 do artigo 11.º

3.4.4 Um terceiro aspecto que conviria esclarecer é a delimitação do âmbito de aplicação e dos efeitos da directiva quanto aos direitos de participação dos trabalhadores.

3.4.4.1 Primeiro, convém ter presente, fazendo referência no texto, que a informação prevista tem de conter, pelo menos, a exigida nas Directivas 2001/23/CE, relativa à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas, e 2002/14/CE, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores. Entende o Comité que a legislação nacional que regula a informação e a consulta não basta por si só, uma vez que não tem em conta as questões de carácter transnacional. As disposições relativas à instituição de um Conselho de Empresa Europeu nem sempre se aplicam, por dizerem respeito apenas a sociedades com 1.000 ou mais trabalhadores, dos quais, pelo menos, 150 em dois países diferentes. Seria, pois, oportuno que a presente proposta previsse disposições garantindo aos trabalhadores o direito de informação e de consulta no mesmo nível de uma Sociedade Europeia.

3.4.4.2 Segundo, o incumprimento, na prática, da obrigação legal de informação e consulta dos trabalhadores tem um efeito negativo no emprego, sem que se prevejam medidas específicas para a sua protecção.

3.4.4.3 Terceiro, conviria aclarar o conteúdo do artigo 14.º para evitar um excesso de remissões para normas de carácter transnacional, como o regulamento relativo ao ESE, e outras de carácter nacional, como a directiva relativa à participação dos trabalhadores na SE, de forma que fique claro que se aplicam:

- Sistema nacional de participação das sociedades que se fundem,
- Modelo negociado, conforme o estabelecido na directiva relativa à participação, caso as legislações nacionais não prevejam a participação dos trabalhadores,
- Modelo obrigatório a aplicar, que, não havendo acordo entre as partes, seria o previsto na parte 3 do anexo da directiva relativa à participação.

## 4. Conclusões

4.1 O CESE reitera o seu parecer sobre o carácter positivo e prático das disposições propostas.

4.2 Não obstante o que precede, deseja chamar a atenção da Comissão para duas questões omitidas na proposta:

<sup>(1)</sup> Directiva 78/855/CEE.



4.2.1 Em primeiro lugar, a falta de regulação da responsabilidade dos administradores e dos peritos que intervêm no processo de fusão. Há que recordar que o artigo 15.º da proposta de 1985 estabelecia um regime geral de responsabilidade mediante remissão para os artigos 20.º e 21.º da terceira directiva relativa ao direito das sociedades. A introdução, na proposta de 2003, de um artigo estabelecendo a responsabilidade dos administradores e dos peritos justificar-se-ia não só porque existe um amplo consenso em todas as legislações nacionais sobre a matéria, mas também porque ela figura em códigos de conduta das sociedades e relatórios publicados sob a égide da Comissão <sup>(12)</sup>.

Bruxelas, 28 de Abril de 2004.

4.2.2 Em segundo lugar, conviria coordenar a presente proposta com as directivas vigentes e as novas propostas sobre a reforma fiscal das fusões e outras figuras afins <sup>(13)</sup>, porque a viabilidade prática das fusões transfronteiras na UE será determinada não só pela facilidade e pela segurança jurídica de uma legislação societária eficiente, perseguida, aliás, pela presente proposta de décima directiva, mas também por uma adequada relação entre o custo e o benefício fiscal de tais operações de concentração. Razão por que o CESE considera necessária a coordenação entre a DG Mercado Interno e a DG ECOFIN.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(12)</sup> Relatório do Grupo de Alto Nível de Peritos em Direito das Sociedades de 4 de Novembro de 2002.

---

<sup>(13)</sup> Ver nota de pé de página n.º 6.

## ANEXO

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

No decurso do debate, foram rejeitadas as seguintes propostas de alteração que recolheram, contudo, pelo menos um quarto dos votos expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

**Ponto 3.4.4.3**

Alterar como segue:

«[...] como a directiva relativa à participação dos trabalhadores na SE, de forma que fique claro que se aplicam nos casos em que, pelo menos, uma das sociedades decorrentes da fusão tenha previsto essa participação:».

Justificação

O texto do parecer é inexacto sem este aditamento. Com efeito, é necessário que esteja previsto um sistema de participação aplicável aos representantes dos trabalhadores que possa ser igualmente integrado na nova sociedade.

Resultado da votação: votos a favor: 29, votos contra: 41, abstenções: 4

**Novo ponto 3.4.4.4**

Aditar novo ponto:

«O Comité mostra-se céptico em relação à utilização do modelo obrigatório previsto na parte 3 do anexo da directiva que regula a participação dos trabalhadores, uma vez que esta poderá significar a exportação de sistemas de participação para outros Estados-Membros com uma tradição jurídica totalmente diversa.».

Justificação

Com a aplicação desta disposição obrigatória poderia, por exemplo, obrigar uma empresa do país A (sem participação) que se funde com uma empresa do país B (com participação) e escolhe o país A para sede social da nova sociedade a aplicar a legislação do país B, mesmo no caso em que esta não se coadune com a forma de sociedade do país A (sistema monista/dualista).

Resultado da votação: votos a favor: 25, votos contra: 40, abstenções: 4.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário plurianual destinado a tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis»**

[COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD)]

(2004/C 117/12)

Em 25 de Fevereiro de 2004, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 157.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário plurianual destinado a tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis» COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD).

Em 24 de Fevereiro de 2004, a Mesa do Comité atribuiu a preparação dos respectivos trabalhos à Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação.

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 29 de Abril), e dada a urgência, o Comité Económico e Social Europeu decidiu designar Jorge PEGADO LIZ relator-geral, tendo adoptado, por 56 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 A presente proposta de criação de um programa comunitário plurianual destinado a tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis, abreviadamente designado por eContentplus (2005-2008),<sup>(1)</sup> tem em consideração o objectivo estratégico do eEurope 2005<sup>(2)</sup>, as realizações do programa eContent (2001-2004) em curso<sup>(3)</sup>, a avaliação intercalar a que o mesmo programa foi sujeito<sup>(4)</sup>, e a evolução entretanto verificada nos planos tecnológico, regulamentar<sup>(5)</sup> e de mercado oportunamente enunciada na exposição de motivos da proposta em apreço.

## 2. O Programa eContent (2001-2004)

2.1 Os objectivos do programa eContent (2001-2004), cuja proposta obteve parecer favorável do Comité Económico e

<sup>(1)</sup> Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário plurianual destinado a tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis, COM(2004) 96 final — 2004/0025 (COD).

<sup>(2)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões eEurope 2005: Uma sociedade da informação para todos, COM(2002) 263 final.

<sup>(3)</sup> Decisão 2001/48/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000.

<sup>(4)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à avaliação intercalar do programa comunitário plurianual destinado a estimular o desenvolvimento e a utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais e promover a diversidade linguística na sociedade da informação (eContent), COM(2003) 591 final.

<sup>(5)</sup> Nomeadamente a directiva relativa à reutilização da informação do sector público (Directiva 2003/98/CE de 17 de Novembro de 2003), a directiva relativa ao direito de autor e direitos conexos na sociedade de informação (Directiva 2001/29/CE, de 22 de Maio de 2001), a directiva relativa à protecção jurídica das bases de dados (Directiva 96/9/CE, de 11 de Março de 1996) e todo um conjunto de directivas que favorece o comércio e os serviços em linha no mercado interno: directivas relativas ao comércio electrónico (22 de Maio de 2001), facturação electrónica (20 de Dezembro de 2001) e ainda directiva e regulamento (7 de Maio de 2002) relativos ao IVA em produtos digitais.

Social Europeu (doravante abreviadamente designado por o CESE)<sup>(6)</sup>, foram definidos como segue:

- Criar condições favoráveis para o desenvolvimento da indústria europeia de conteúdos multimedia;
- Estimular a procura e a utilização de conteúdos multimedia;
- Contribuir para o desenvolvimento profissional, social e cultural dos cidadãos;
- Promover a troca de conhecimentos entre utilizadores e fornecedores.

2.2 O programa eContent abrange o período de quatro anos compreendido entre Janeiro de 2001 e Janeiro de 2005, e é executado através de três linhas de acção:

- Melhorar o acesso às informações do sector público e alargar a sua utilização;
- Desenvolver a produção de conteúdos num contexto multilingue e multicultural;
- Dinamizar o mercado dos conteúdos digitais.

## 3. A avaliação intercalar do programa eContent

3.1 Na avaliação intercalar do programa eContent<sup>(7)</sup> foi reconhecido o seu impacto positivo e recomendou-se a manutenção do apoio aos conteúdos digitais através de políticas e programas comunitários.

3.2 O relatório de avaliação contém ainda recomendações sobre a execução do actual programa eContent dirigidas à Comissão bem como aos Estados-Membros, nomeadamente no sentido de ser acentuada a dimensão comercial dos projectos e de a Comissão dever encorajar a colaboração e a comunicação em rede entre os pontos de contacto nacionais que divulgam as informações sobre o programa, de forma a melhorar a qualidade do serviço prestado. O relatório conclui pela necessidade de um programa subsequente, solicitando à Comissão que maximize o impacto do programa restringindo o potencial grupo-alvo.

<sup>(6)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que adopta um programa comunitário plurianual para estimular a utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais e promover a diversidade linguística na sociedade da informação», COM(2000) 323 final — 2000/0128 (CNS).

<sup>(7)</sup> Ver nota anterior, COM(2003) 591 final.

3.3 A Comissão concordou que o impacto deve ser maximizado e que é necessária uma certa racionalização das actividades, partilhando ainda do entendimento de que os elementos multilingues e multiculturais devem estar no centro de todos os projectos financiados.

#### 4. A proposta de criação do programa eContentplus (2005-2008)

4.1 O programa de apoio financeiro eContentplus prossegue o objectivo de tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis, facilitando a criação e difusão de informações e conhecimentos — em áreas de interesse público — na União. O programa poderá contribuir, assim, para a realização dos objectivos do eEurope 2005.

4.2 O programa, com uma proposta de dotação financeira de 163 milhões de euros, para um período de quatro anos (2005-2008), centra-se, essencialmente, em conteúdos de qualidade que permitam difundir informações e conhecimentos, e não apenas na produção de mais conteúdos. Aposta na criação de quadros pan-europeus (serviços, infra-estruturas de informação etc.) que facilitem a descoberta e a utilização de conteúdos digitais de qualidade, que sejam reutilizáveis e interoperáveis, para a criação de novos serviços de conteúdos. As áreas-alvo da sua actuação serão a informação do sector público, os dados espaciais e os conteúdos didácticos e culturais.

4.3 Em suma, o programa tem em vista três objectivos operacionais:

- a. Facilitar o acesso a conteúdos digitais europeus;
- b. Melhorar a qualidade, facilitando as melhores práticas no domínio dos conteúdos digitais;
- c. Reforçar a cooperação e a sensibilização entre os interessados no sector dos conteúdos digitais (nomeadamente cientistas, estudantes, investigadores, profissionais, «reutilizadores», serviços públicos, etc.).

#### 5. Base jurídica

5.1 O CESE subscreve a base jurídica sugerida pela Comissão para a presente iniciativa (artigo 157.º n.º 3 do Tratado que institui a Comunidade Europeia), idêntica, aliás, à base legal utilizada na Decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2000 que adopta o programa comunitário eContent.

5.2 O CESE aceita igualmente como adequado o instrumento legal utilizado — a Decisão.

#### 6. Observações na generalidade

6.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de adoptar um programa comunitário plurianual destinado a

tornar os conteúdos digitais na Europa mais acessíveis, utilizáveis e exploráveis, denominado eContentPlus (2005-2008), dando continuidade ao programa eContent.

6.2 Em pareceres anteriores o CESE tem manifestado o seu apoio e incentivo a todas as iniciativas de promoção da sociedade da informação, nomeadamente o plano eEurope, o programa plurianual (2003-2005) MODINIS <sup>(1)</sup>, a política de segurança das redes e da informação <sup>(2)</sup>, o combate à cibercriminalidade <sup>(3)</sup>, a necessidade de desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento sem discriminações <sup>(4)</sup>, o direito de acesso à Internet com segurança em termos de protecção dos dados pessoais das transacções comerciais e dos serviços informáticos <sup>(5)</sup>, o fomento de uma utilização mais segura da Internet através do combate aos conteúdos ilegais e lesivos, e a reutilização de informações do sector público <sup>(6)</sup>.

6.3 O CESE partilha na íntegra o objectivo da Comissão de assegurar a diversidade cultural e linguística da Europa, a qual deve constituir parte integrante do desenvolvimento da sociedade da informação <sup>(7)</sup>, tendo recentemente aprovado um parecer exploratório sobre as indústrias culturais na Europa <sup>(8)</sup> no qual refere explicitamente que os poderes públicos da União Europeia, dos Estados-Membros e das Regiões devem contribuir para o reforço da diversidade.

<sup>(1)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que adopta um programa plurianual (2003-2005) de acompanhamento do eEurope, difusão das boas práticas e reforço da segurança das redes e da informação (MODINIS), COM(2002) 425 final — 2002/0187 (CNS), de 25 de Outubro de 2002.

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre Segurança das redes e da informação: Proposta de abordagem de uma política europeia» — JO C 48 de 21/02/2002.

<sup>(3)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Criar uma Sociedade da Informação mais segura reforçando a segurança das infra-estruturas de informação e lutando contra a cibercriminalidade: eEurope 2002» — JO C 311 de 7.11.2001.

<sup>(4)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre «A informação do sector público: um recurso-chave para a Europa — Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação» — JO C 169 de 16/06/1999.

<sup>(5)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das telecomunicações» — JO C 123 de 25/04/2001.

<sup>(6)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à reutilização e exploração comercial de documentos do sector público» — COM(2002) 207 final — 2002/0123 (COD), de 11 de Dezembro de 2002.

<sup>(7)</sup> Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Princípios e orientações para a política audiovisual da comunidade na era digital» [COM(1999) 657 final], de 19 de Outubro de 2000.

<sup>(8)</sup> Parecer exploratório do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Indústrias Culturais na Europa», de 28 de Janeiro de 2004.

6.4 Assim, o CESE não pode deixar de saudar a presente proposta de intervenção comunitária que tem por objectivo criar condições para superar as barreiras técnicas e económicas que a diversidade, por si só, acarreta em mercados nacionais demasiado restritos. A linha de orientação do programa é válida, pois incide nos métodos, ferramentas, processos e serviços relacionados com a concepção, desenvolvimento, acesso e distribuição de conteúdos digitais de elevada qualidade, remetendo a produção quantitativa de conteúdos digitais para os agentes do mercado e para eventuais iniciativas comunitárias específicas.

6.5 O CESE tem em consideração que uma das conclusões do relatório de avaliação intercalar do programa eContent aponta para a necessidade de clarificar o ponto focal de actuação do programa, evitando-se, assim, a dispersão de grupos de utilizadores e a fragmentação de mercados-alvo que impossibilitam, por essa via, que se atinja a massa crítica indispensável ao êxito da iniciativa.

6.5.1 Consequentemente, o CESE compreende e aceita que o princípio dominante do eContentplus seja o da maximização do impacto num grupo de intervenientes, sendo para tal necessário definir de modo mais estrito o universo de participantes e o quadro de objectivos a prosseguir.

6.5.2 Todavia, e de forma a evitar o crescimento de eventuais assimetrias regionais entre os beneficiários do programa eContent, o CESE incita a Comissão a aprofundar o âmbito de actuação da medida «Reforçar a cooperação e a sensibilização», e neste particular as «medidas de acompanhamento».

## 7. Observações na especialidade

7.1 No plano da incidência financeira do programa, o CESE gostaria de ver esclarecido o motivo da redução da dotação prevista para a acção «facilitar o acesso, a utilização e a exploração de conteúdos digitais» no ano 2006 [ver ponto 6.1.1 Intervenção financeira (dotações de autorização)], dado tratar-se de uma situação excepcional relativamente à totalidade do período de programação da iniciativa.

7.2 Ainda no plano da incidência financeira, e em sintonia com as observações anteriormente proferidas, o CESE considera insuficiente a dotação global prevista para a medida «reforçar a cooperação e a sensibilização» (entre 6 % a 10 %), em particular o orçamento para as acções de avaliação do programa.

7.2.1 Deste modo, o CESE incita a Comissão a reforçar a dotação em apreço dando uma relevância acrescida à avaliação intercalar do programa.

7.3 Tendo ainda em consideração as recomendações do relatório de avaliação intercalar relativamente ao perfil do

programa de continuação do eContent<sup>(1)</sup>, nomeadamente que as duas principais exigências para todos os projectos a apoiar deverão ser a comercialização — favorecendo os projectos que possuem um elevado potencial de mercado e que apresentem um interesse demonstrável para futuros grupos de utilizadores — e a europeização — os projectos deverão interessar a um vasto grupo de empresas e utilizadores privados europeus, reforçando ao mesmo tempo a diversidade cultural europeia —, o CESE entende que as acções de avaliação programadas, bem como o relatório de avaliação a que se refere o artigo 5.º n.º 3 da proposta de decisão, deverão contemplar, na medida do possível, a aferição do grau de satisfação dos utilizadores dos projectos apoiados.

7.4 Conviria ainda que fosse apoiada e promovida a elaboração de conteúdos educativos e de bases de informações científicas e técnicas acessíveis gratuitamente e livremente, os quais deveriam ser preparados por instituições, universidades ou associações, o que se traduziria num contributo importante à estratégia de Lisboa e à livre circulação dos conhecimentos na Europa.

## 8. Síntese e considerações finais

8.1 Reconhecendo o papel que os conteúdos digitais desempenham na melhoria do acesso dos cidadãos às informações e no estímulo ao desenvolvimento económico e social das empresas europeias, o CESE apoia a criação do programa eContentplus como instrumento de incentivo à reutilização das informações do sector público e à criação de conteúdos europeus multilingues e multiculturais.

8.2 O CESE partilha o objectivo do programa eContentplus de assegurar a diversidade cultural e linguística da Europa, a qual deve constituir parte integrante do desenvolvimento da sociedade da informação, pelo que considera válida a linha de orientação do programa ao incidir nas áreas da concepção, desenvolvimento, acesso e distribuição de conteúdos digitais de elevada qualidade.

8.3 Apesar de compreender e aceitar que o princípio dominante do eContentplus seja o da maximização do impacto num grupo mais restrito de intervenientes, o CESE alerta para a necessidade de aprofundar o âmbito de actuação, e respectiva incidência financeira, da medida «Reforçar a cooperação e a sensibilização», como forma de atenuar o eventual agravamento de assimetrias regionais entre os beneficiários da presente iniciativa comunitária.

8.4 Tendo ainda em consideração as recomendações do relatório de avaliação intercalar sobre o perfil do programa de continuação do eContent, o CESE recomenda que as acções e relatórios de avaliação programadas contemplem, na medida do possível, a aferição do grau de satisfação dos utilizadores dos serviços apoiados pelo programa.

Bruxelas, 29 de Abril de 2004.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Ponto «3.2.3 O eventual perfil do programa “eContent II”», COM(2003) 591 final.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários»**

[COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)]

(2004/C 117/13)

Em 7 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários» [COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 4 de Março de 2004 (relatora: M. C. SÁNCHEZ MIGUEL).

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 29 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 68 votos a favor, 6 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 O êxito da política ambiental da EU conforme definida no artigo 6.º do Tratado CE, e em particular do objectivo de promover o desenvolvimento sustentável, depende da participação dos cidadãos europeus na sua aplicação. Por este motivo, a DG Ambiente tem tentado animar, através de actos normativos, comunicações, conferências, etc., a informação e a participação de todos os interessados.

1.2 Os instrumentos empregues até à data têm-se resumido à introdução de normas em matéria da informação e participação dos cidadãos e, em menor medida, do acesso à justiça em caso de incumprimento das normas em todos os domínios da política ambiental.

1.3 O n.º 1 do art. 175.º do Tratado CE declara a Comissão competente para adoptar medidas que permitam garantir os objectivos da política ambiental. O mesmo equivale a dizer assegurar a participação dos cidadãos na promoção e na melhoria da protecção ambiental. Importa assinalar que este instrumento de informação e de consulta se aplica já a outras políticas comunitárias, em particular à PAC e à política industrial. Dada a sua importância para o desenvolvimento sustentável, é indispensável que estas políticas sejam melhor divulgadas e que a sua aplicação não se limite aos imediatamente interessados.

1.4 As normas adoptadas até ao presente em matéria de informação e participação do público no domínio ambiental são:

— O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão <sup>(1)</sup>;

— A Directiva 2003/34/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente <sup>(2)</sup>;

— A Directiva 2003/35/CE que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente <sup>(3)</sup>.

1.5 A assinatura pela União Europeia, em 1998, da Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente (Convenção de Århus) reafirma o objectivo de incentivar o envolvimento dos cidadãos europeus nos assuntos ambientais com vista a conquistar o seu empenho na conservação e na protecção do meio natural e contribuir para o desenvolvimento sustentável do espaço europeu.

1.6 A situação jurídica actual, devida à não ratificação da Convenção de Århus pela maior parte dos Estados-Membros <sup>(4)</sup>, exige uma resposta dupla. Em primeiro lugar, há que adoptar um instrumento legislativo, um regulamento, que permita a aplicação integral das disposições da Convenção às instituições e aos organismos comunitários no que se refere à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça. Em segundo lugar, importa complementar as recomendações aos Estados-Membros através de uma proposta de directiva que inclua a referência ao acesso à justiça.

<sup>(1)</sup> JO L 145 de 31.5.2001, p. 43. Foi ainda adoptada a comunicação da Comissão «Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo — Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão», COM(2002) 704 final, 11 de Dezembro de 2002.

<sup>(2)</sup> JO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

<sup>(3)</sup> JO L 156 de 25.6.2003, p. 17.

<sup>(4)</sup> A Convenção foi ratificada pelos Estados-Membros seguintes: Portugal, Bélgica, França, Dinamarca e Itália.

## 2. Teor da proposta de regulamento

2.1 O objectivo do regulamento é a aplicação da Convenção de Århus aos organismos competentes da UE mediante a introdução dos requisitos necessários no que respeita ao acesso à informação, à participação nas decisões e ao recurso à justiça em matéria ambiental. Para tal são definidas as noções usadas para delimitar o âmbito da matéria em questão, assim como os organismos de referência que ficam sujeitos às obrigações adoptadas. Cabe destacar que entre as definições consta a de «direito do ambiente».

2.2 O acesso às informações sobre o ambiente, regulamentado nos artigos 3.º a 7.º, incorpora as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 e estende-as igualmente aos outros organismos da UE competentes em matéria ambiental em vez de as restringir ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão. A informação sobre ambiente é descrita como uma obrigação para os diferentes organismos competentes na matéria, pelo que estes devem dotar-se dos meios mais apropriados para informar o público e zelar pela actualização permanente dessa informação através de qualquer dos meios de comunicação disponíveis, com preferência para os meios públicos de telecomunicações. Desta forma, os interessados poderão dispor a tempo de informação suficiente. Os organismos em causa devem assegurar:

- a qualidade e a actualidade da informação;
- a acessibilidade da informação aos interessados, permitindo que todos os pedidos sejam satisfeitos rapidamente;
- a cooperação entre todas as autoridades competentes em matéria de informação em situações de emergência ambiental.

2.3 A participação do público prevista no artigo 8.º define as condições em que os cidadãos podem participar na preparação de planos e programas pelas instituições e pelos organismos comunitários. O artigo prevê que o público e as organizações não governamentais autorizados a participar possam fazê-lo em fase precoce, antes da adopção dos planos ou programas.

2.4 O acesso à justiça está previsto para as entidades habilitadas com legitimidade processual. Isso significa que apenas as organizações reconhecidas nos termos dos artigos 12.º e 13.º estarão habilitadas a iniciar uma acção judicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades. Não obstante, e conforme o disposto no artigo 9.º (que afirma a legitimidade das entidades habilitadas), é possível solicitar um reexame interno das acções administrativas das instituições comunitárias, de tal forma que, sendo a solicitação justificada, todas as acções contrárias ao direito do ambiente poderão ser suspensas antes mesmo de uma acção judicial.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE tem afirmado repetidamente que o instrumento mais adequado para a aplicação da legislação em matéria ambiental é o do envolvimento dos cidadãos na política de desenvolvimento sustentável e que esse envolvimento deve fazer-se na base da transparência e do controlo do cumprimento por todos das normas adoptadas para esse efeito, garantindo em simultâneo a protecção da informação confidencial.

O acesso à informação, a participação na elaboração dos planos ambientais e o subsequente recurso à justiça são as melhores formas de lograr não só que as disposições jurídicas sejam acatadas, mas também uma maior sensibilização dos cidadãos para a conservação e a utilização racional dos recursos naturais.

3.2 Nesta nova fase, em que está iminente a adesão de 10 novos Estados-Membros, importa que a Comissão introduza estas medidas harmonizadoras, mas igualmente que insista na ratificação da Convenção de Århus pelos Estados-Membros que dela são signatários. A Convenção deveria, aliás, ser ratificada igualmente pela União Europeia, que contaria assim com mais um instrumento para a defesa do ambiente a nível mundial, especialmente nos acordos internacionais.

3.3 O regulamento agora proposto vem completar a aplicação da Convenção de Århus, criando um instrumento jurídico que vincula as instituições e os órgãos comunitários. O impacto transfronteiriço de muitas das normas ambientais exige este complemento, dado que, em muitos casos, deve ser a UE a decidir da sua aplicação. A este respeito cabe destacar o papel da Agência Europeia de Ambiente, que funciona como base coordenadora da informação e do controlo do cumprimento da legislação ambiental em toda a UE.

3.4 Embora concordando com o teor geral das normas propostas, o CESE considera necessário esclarecer alguns pontos de grande importância para a consecução dos objectivos perseguidos.

3.4.1 As definições constantes da proposta, supostamente provenientes da Convenção de Århus, apresentam algumas variações relativamente a esta; podem salientar-se, por exemplo:

3.4.1.1 O conceito de entidade habilitada, contido na proposta de regulamento, não está contemplado na Convenção de Århus, que faz referência apenas ao «público interessado» e reconhece a condição de interessado a todas as organizações activas no domínio da protecção ambiental, que não necessita de ser o «único objectivo» das mesmas; delas se exige apenas que respeitem o quadro de legalidade associativa de cada Estado-Membro. Resulta evidente que outras organizações não lucrativas, como sindicatos, organizações da economia social e associações socioprofissionais, de consumidores, etc., contribuem igualmente para a protecção ambiental a nível local, regional, nacional e europeu.

3.4.1.2 A proposta de regulamento faz referência às instituições e aos organismos comunitários em sentido lato, remetendo para o Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O CESE subentende que está incluído nessa designação.

3.4.1.3 Um aspecto importante a destacar é a diversidade de definições do direito do ambiente devido a um problema linguístico. O CESE recomenda a verificação do ponto de vista linguístico de algumas alíneas fundamentais, como a alínea v), por exemplo. Importa assegurar a necessária igualdade conceptual em todas as alíneas para permitir harmonizar a protecção do ambiente.

3.4.2 Procedimento em matéria ambiental. Há que ter em conta que o n.º 5 do artigo 9.º da Convenção de Århus obriga claramente as partes (neste caso, os organismos comunitários) a «informar» sobre a possibilidade de iniciar um procedimento e a «estabelecer os mecanismos de apoio» necessários para eliminar ou reduzir os entraves financeiros ou outros que limitem o acesso à justiça no domínio do ambiente.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 *Regulamento do acesso à informação, da participação do público na tomada de decisões e do acesso à justiça no domínio do ambiente*

4.1.1 O CESE considera que a proposta de regulamento vem reforçar as diversas medidas a que a Comissão tem recorrido para concretizar os objectivos ambientais e constitui a forma mais adequada de facilitar a informação, a participação e o acesso à justiça dos cidadãos europeus, através das suas organizações sociais, económicas e ambientais, face às instituições e aos organismos comunitários, incluindo as agências e os serviços públicos estabelecidos pelo ou com base no Tratado CE, excepto quando e na medida em que actuem no exercício de competências judiciais ou legislativas, tornando todas as instituições, e não apenas a Comissão, responsáveis perante os cidadãos, conforme previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

4.1.2 Um aspecto de importância transcendente é a introdução da noção de «entidades habilitadas» ao acesso à justiça, já que o direito à informação e à participação abrange o público em geral, como na Convenção de Århus. O CESE está em princípio de acordo com esta introdução, por considerar que facilita o acesso à justiça sem obrigar as entidades em causa a demonstrar o seu interesse na questão nem a invocar a violação de um direito. O problema que o CESE deseja salientar é o dos requisitos para a habilitação das entidades que não tenham como fim único a protecção do ambiente. Seria mais adequado à situação europeia dar a possibilidade de habilitação a outras organizações que, para lá dos fins sociais ou económicos, sejam activas no domínio da protecção ambiental.

4.1.3 No que toca à participação do público na preparação de planos e programas, conforme prevista no artigo 8.º, o CESE chama antes de mais a atenção para as restrições que podem decorrer da referência a ONG que promovem a protecção do

ambiente, a qual, embora não limitativa como a definição de entidade habilitada, pode ainda assim levar à exclusão de várias organizações, mesmo que apenas por inflexibilidade processual. Também aqui o CESE apela a que o conceito seja alargado a todas as organizações que tenham entre os seus fins a protecção do ambiente. Do mesmo modo, o artigo 8.º deve incluir também a obrigação para a instituição comunitária de tornar públicos os resultados da participação. O CESE concorda com a ampliação do acesso às informações ambientais e da participação do público na preparação de planos e programas relativos ao ambiente pelas instituições e organismos comunitários, prevista pela Convenção de Århus. Fazendo votos por que estes organismos procurem assegurar uma participação efectiva e os resultados obtidos sejam tidos em linha de conta, recomenda a divulgação transparente e completa dos critérios de financiamento das actividades enunciadas no anexo à Convenção, bem como das deliberações que se prendem com os OGM e as substâncias químicas, face à especial sensibilidade dos cidadãos perante a segurança ambiental e a protecção da saúde neste âmbito.

4.1.4 O Título IV, que regulamenta o acesso à justiça no domínio do ambiente, representa, do ponto de vista da Convenção de Århus, uma distorção do objectivo perseguido, dado que limita o número de entidades habilitadas, no que respeita quer ao reexame interno das acções administrativas quer às acções judiciais. Embora o CESE compreenda os motivos desta limitação, considera que deveria ser suficiente, no interesse da simplificação dos procedimentos, que as entidades demonstrem o seu interesse e a sua competência na apresentação da reclamação.

4.1.5 O CESE não partilha a opinião de que as entidades habilitadas devem exercer a sua actividade em vários países.

4.1.6 A alínea d) do artigo 12.º do regulamento estabelece que uma entidade habilitada deve ter as suas contas anuais certificadas por um revisor oficial de contas. Em virtude do princípio da subsidiariedade, devem ser os Estados-Membros a assegurar o controlo do cumprimento dos requisitos de contabilidade nacional aplicáveis a essas organizações.

4.1.7 Entende o CESE que, tendo em vista a sua redução, os custos das reclamações de protecção jurídica estatal deveriam ser limitados em função dos interesses em litígio e das ajudas financeiras, de acordo com o disposto na Convenção de Århus.

Bruxelas, 29 de Abril de 2004.

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 ao acesso à justiça no domínio do ambiente»**

[COM(2003) 624 final — 2003/0246 (COD)]

(2004/C 117/14)

O Conselho decidiu, em 7 de Novembro de 2003, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente» [COM(2003) 624 final — 2003/0246 (COD)].

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 4 de Março de 2004, sendo relatora Maria Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 29 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 76 votos a favor, 5 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 A política ambiental da UE, tal como referida no artigo 6.º do TCE, e, em especial, o objectivo comunitário de promoção do desenvolvimento sustentável tornam imprescindível a implicação dos cidadãos europeus em tudo o que respeita ao seu conhecimento e aplicação. Por este motivo, a DG Ambiente tem reforçado, mediante diversos instrumentos, disposições legislativas, comunicações, conferências, etc., a informação e a participação daqueles a quem esta política directamente afecta.

1.2 Os instrumentos até hoje utilizados centravam-se no estabelecimento de regras para a informação e a participação dos cidadãos e, secundariamente, de normas de acesso à justiça em relação com as normas aplicáveis aos diferentes domínios da política ambiental.

1.3 O n.º 1 do artigo 175.º do TCE atribui à Comissão competência para adoptar medidas que permitam realizar os objectivos da política ambiental. Nesta missão se inclui assegurar uma participação dos cidadãos que permita promover e melhorar a defesa do ambiente. Convém assinalar que este instrumento de informação e consulta já se aplica a outras políticas comunitárias, especialmente à PAC e à política industrial. Pelo seu impacto no desenvolvimento sustentável, é claro que o conhecimento e a transparência na sua aplicação beneficiam, não só os mais directamente interessados, mas todos os cidadãos, através da informação.

1.4 Os instrumentos que até agora têm desenvolvido a informação e a participação dos cidadãos em matéria ambiental são:

- o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão <sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> JO L 145 de 31 de Maio de 2001, p. 43. A Comissão emitiu também a Comunicação «Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo — Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão», COM(2002) 704 final, de 11 de Dezembro de 2002.

- a Directiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente <sup>(2)</sup>;

- a Directiva 2003/35/CE que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente <sup>(3)</sup>.

1.5 A assinatura em 1998, por parte da União Europeia, da Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente (Convenção de Århus) confirmou o objectivo de reforçar a intervenção da população europeia no domínio ambiental, tendo em vista garantir a sua participação mais ampla na conservação e na protecção do meio natural e contribuir, deste modo, para o desenvolvimento sustentável do espaço europeu.

1.6 A situação jurídica decorrente do facto de nem todos os Estados-Membros terem ratificado a Convenção de Århus <sup>(4)</sup> exige uma actuação em duas direcções: em primeiro lugar, adoptando um instrumento legislativo, um regulamento, que permita a aplicação completa dos requisitos da Convenção pelas instituições e os organismos de âmbito comunitário, no que se refere ao acesso à informação, à participação do público nas decisões e ao acesso à justiça; em segundo lugar, completando as disposições destinadas aos Estados-Membros, através de uma proposta de directiva, em que só falta integrar a disposição relativa ao acesso à justiça.

## 2. Conteúdo da proposta de directiva

2.1 A directiva proposta estabelece as condições mínimas de acesso aos procedimentos judiciais e administrativos no domínio ambiental por forma a garantir uma melhor aplicação do acervo jurídico comunitário nesta matéria. Trata-se de normas mínimas que garantem, por um lado, o cumprimento das disposições da Convenção de Århus e, por outro, uma harmonização em todos os Estados-Membros da UE, para evitar situações de desigualdade entre os operadores económicos e as autoridades administrativas.

<sup>(2)</sup> JO L 41 de 14 de Fevereiro de 2003, p. 26.

<sup>(3)</sup> JO L 156 de 25 de Junho de 2003, p. 17.

<sup>(4)</sup> Foi ratificada pelos seguintes países: Portugal, Bélgica, França, Dinamarca e Itália.

2.2 A proposta tem como base as definições dos actores, dos processos e dos actos ou omissões que dão origem aos processos.

2.3 O tema mais destacado é o da legitimidade processual para poder iniciar um processo judicial ou administrativo. É feita distinção entre os cidadãos em geral e as entidades habilitadas: os primeiros deverão invocar a existência de interesse suficiente ou a infracção de um direito ou de normas processuais; as segundas são dispensadas de demonstrar interesse suficiente.

2.4 A habilitação deverá obedecer aos critérios definidos pelos artigos 8.º e 9.º: as entidades que correspondam a tais critérios têm legitimidade para iniciar, sem mais requisitos, uma acção processual.

2.5 Importa salientar o disposto no artigo 6.º, que prevê o pedido de reexame interno perante acto ou omissão administrativos contrários ao direito do ambiente e a uniformização dos prazos e condições desta intervenção nos Estados-Membros.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE tem vindo repetidamente a defender que o meio mais adequado ao dispor da UE para fazer cumprir a legislação ambiental é assegurar a intervenção dos cidadãos na política de desenvolvimento sustentável e que esta intervenção deve assentar na transparência e no controlo do cumprimento por todos das normas estabelecidas. O acesso à informação, a participação na elaboração dos planos ambientais e o posterior acesso à justiça são os instrumentos que permitirão, não apenas um melhor cumprimento das disposições legais, mas também uma maior consciencialização e educação dos cidadãos sobre a conservação e a utilização dos recursos naturais.

3.2 Nesta nova fase em que está iminente a adesão de 10 novos países, é positivo que a Comissão proponha estas disposições de harmonização, mas há que insistir na ratificação da Convenção de Århus por todos os países europeus que a subscreveram. A Convenção deveria, aliás, ser igualmente ratificada pela Comunidade Europeia, alargando assim os instrumentos de que dispõe para a defesa do ambiente ao nível mundial, em especial nos convénios internacionais.

3.3 Não obstante o carácter positivo das normas propostas, o CESE considera vantajoso salientar e clarificar alguns pontos de grande importância para o pleno cumprimento do objectivo perseguido.

3.3.1 As definições contidas em ambas as propostas têm origem na Convenção de Århus, mas apresentam em relação a esta algumas divergências. Destaca-se, assim:

3.3.1.1 O conceito de «entidade habilitada» utilizado em ambas as propostas legislativas não está contemplado na Convenção de Århus, que se refere unicamente ao «público interessado», reconhecendo a «condição de interessado» a todas as organizações que ajam a favor da defesa do ambiente, sem que seja necessário terem como «único objectivo» essa defesa; exige-se apenas que se enquadrem na legalidade associativa de cada Estado-Membro. Afirma-se evidente que outras organi-

zações não lucrativas, como sindicatos, organizações socioprofissionais, da economia social, de consumidores, etc., vêm desenvolvendo um importante trabalho ambiental aos níveis local, regional, nacional e europeu.

3.3.1.2 Na directiva, faz-se alusão às autoridades públicas, visando a administração pública nos seus vários âmbitos, mas excluindo-se as instituições que exercem competências judiciais ou legislativas.

3.3.1.3 Aspecto importante a salientar é a diversidade de conceitos no direito do ambiente por razões linguísticas. O CESE recomenda a verificação, do ponto de vista linguístico, da designação de alguns domínios de grande importância, como por exemplo o do ponto v) da alínea g) do n.º 1 do artigo 2.º. Seria necessário assegurar a igualdade conceptual de todas as designações, para possibilitar a harmonização da defesa do ambiente com base em disposições mínimas.

3.3.2 Acções judiciais. Os processos ambientais excluem expressamente os processos criminais<sup>(1)</sup>, restringindo-se aos processos administrativos e civis no âmbito da UE. Esta disposição é limitativa dos procedimentos na maioria dos Estados-Membros, na medida em que neles vigorem disposições penais aplicáveis aos delitos de natureza ambiental. Por outro lado, a Convenção de Århus, no n.º3 do seu artigo 9.º, em que se prevê a impugnação de actos ou omissões de particulares ou autoridades que violem disposições do direito do ambiente, só faz referência às limitações estabelecidas nas normas que hajam sido infringidas. Desta forma, adequa as acções às matérias objecto de processo, procurando uma correspondência entre o incumprimento e a sanção. O CESE considera que a proposta de directiva, tal como redigida, poderia ter um efeito limitativo, no que se refere aos processos ambientais, em relação às legislações nacionais.

3.3.3 Processo ambiental. Nas propostas em exame, estabelece-se uma fórmula geral pela qual se confia aos Estados-Membros o estabelecimento de processos «adequados e eficazes que sejam objectivos, equitativos, rápidos e não proibitivamente onerosos». O CESE entende que, embora o princípio da subsidiariedade reserve às legislações nacionais a regulamentação dos processos judiciais, seria conveniente acolher a fórmula do n.º5 do artigo 9.º da Convenção de Århus, que, de forma clara, obriga as partes a informar o público sobre a possibilidade de instaurar um processo e a estabelecer os mecanismos de assistência que permitam eliminar ou reduzir os obstáculos financeiros ou de outro tipo no acesso à justiça em matéria ambiental.

### 4. Observações na especialidade

4.1 A proposta de directiva em apreço conclui a adaptação da legislação dos Estados-Membros à Convenção de Århus. Estabelece-se um quadro comum de normas de processo aplicáveis a todos os Estados-Membros, ao mesmo tempo que se garante uma aplicação uniforme do direito do ambiente, já que, sendo transfronteiriços muitos dos problemas, são necessárias medidas a nível comunitário.

<sup>(1)</sup> Artigo 2.º, n.º 1, alínea f) da proposta de directiva.

4.2 O teor desta proposta é compatível com as normas comunitárias de acesso previstas em outras disposições comunitárias. Não obstante, dever-se-ia explicitar, no artigo 1.º, o seu carácter de norma mínima, para evitar prejudicar os Estados-Membros que têm uma legislação ambiental mais ampla, em que se reconhece a acção pública e os delitos ambientais.

4.3 No artigo 2.º, relativo às definições, haveria que introduzir algumas alterações:

- no n.º 1, alínea c), dever-se-ia estabelecer que a entidade habilitada será a que tem, «entre» os seus objectivos, o da protecção do ambiente;
- no n.º 1, alínea f), os processos ambientais deveriam incluir os criminais;
- no n.º 1, alínea g), no âmbito do direito do ambiente dever-se-ia harmonizar os domínios, de modo a concordarem com os do Regulamento — por exemplo o ponto v);
- n.º 2: a redacção deste número deve deixar claro que se trata de um enunciado de mínimos, que de modo nenhum podem ser reduzidos na transposição para as legislações nacionais.

4.4 Nos artigos 5.º e 6.º, que se referem à legitimidade processual e à legitimidade para pedir reexame interno das entidades habilitadas, surgem duas questões importantes: por um lado, a limitação geográfica da sua legitimidade processual nos processos judiciais ambientais e, por outro, o alargamento transfronteiras ao pedido de reexame interno em outro Estado-Membro quando se verificarem os requisitos enunciados no n.º 1 do artigo 5.º. Esta dualidade é contraditória: se há limitação das acções processuais no que se refere à zona geográfica em que podem ser instauradas, afigura-se mais adequado manter

essa limitação para os pedidos de reexame interno. Em ambos os casos, considera o CESE mais justo, por referência à Convenção de Århus, que não haja limitações do acesso à justiça em qualquer das suas instâncias e se mantenham as condições processuais nacionais estabelecidas a este respeito.

4.4.1 No que respeita aos prazos previstos pelo artigo 6.º, seria conveniente fazer o cálculo a partir da publicação, e não da adopção, do acto administrativo, pela impossibilidade do seu conhecimento antes da publicação.

4.5 Quanto aos critérios de reconhecimento das entidades habilitadas, o CESE defende que se alargue o requisito da alínea a) do artigo 8.º às pessoas colectivas que tenham, «entre» os seus objectivos, o da protecção e melhoria do ambiente.

4.6 Relativamente aos requisitos dos processos ambientais a que se refere o artigo 10.º, o CESE considera mais completa a redacção do n.º 4 do artigo 9.º da Convenção de Århus. Entende-se, assim, que a não referência à limitação de obstáculos financeiros e à assistência jurídica pode limitar efectivamente o acesso à justiça por parte das organizações com escassos recursos.

4.7 A alínea d) do artigo 8.º do regulamento estabelece que uma entidade habilitada deve ter as suas contas anuais certificadas por um revisor oficial de contas. Em virtude do princípio da subsidiariedade, devem ser os Estados-Membros a assegurar o controlo do cumprimento dos requisitos de contabilidade nacional aplicáveis a essas organizações.

4.8 Entende o CESE que, tendo em vista a sua redução, os custos das reclamações de protecção jurídica estatal deveriam ser limitados em função dos interesses em litígio e das ajudas financeiras, de acordo com o disposto na Convenção de Århus.

Bruxelas, 29 de Abril de 2004.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As repercussões da política comercial sobre as mutações industriais, em particular no sector siderúrgico»**

(2004/C 117/15)

Em 17 de Julho de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre «As repercussões da política comercial sobre as mutações industriais, em particular no sector siderúrgico».

A Comissão Consultiva das Mutações Industriais foi incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos.

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 29 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 46 votos a favor, 16 contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

**1. Introdução. Objectivo e âmbito do parecer. Definições**

1.1 O sector siderúrgico, o seu processo de reforma contínua e o impacto da política comercial nesse processo proporcionam um tema de análise extremamente profícuo para outros sectores industriais.

1.2 Para efeitos deste parecer de iniciativa, o «sector siderúrgico» é definido como o conjunto das actividades industriais relacionadas com a produção e a distribuição de aço, tendo em conta a sua importância para as indústrias europeias que o consomem. O âmbito do parecer e as recomendações nele contidas ultrapassam, assim, de muito os limites da simples indústria do aço.

1.3 No presente parecer, «mutação industrial» designa a reacção permanente e regular de um sector industrial à evolução contínua do ambiente comercial em que está inserido de forma a manter a competitividade e a criar oportunidades de crescimento. Mais do que um objectivo desse processo, a reforma estrutural do sector é considerada como um resultado da reacção a esta evolução. A «reestruturação» designa uma forma específica de mutação industrial que consiste geralmente num processo extraordinário e de adaptação (muitas vezes forçada) às condições do contexto comercial com vista a recuperar a competitividade, gerando uma descontinuidade na actividade comercial. O objectivo principal da reestruturação é alterar profundamente as estruturas de um sector industrial particular.

1.4 É inquestionável que as mutações industriais se devem em grande parte às flutuações estruturais no contexto económico global, e em particular à mutabilidade das necessidades do mercado. Também as políticas (nacionais ou comunitárias) em diversos domínios (jurídico, financeiro, ambiental, energético e social) afectam significativamente as mutações industriais, por vezes de forma decisiva. Isso pode ver-se claramente na evolução do sector siderúrgico comunitário nos últimos 20 anos. Mas o presente parecer foca apenas a política comercial da UE, por definição um factor externo, e define o quadro político para os fluxos comerciais entre a UE e outros países ou zonas económicas.

1.5 Por conseguinte, convém ter presente que o parecer não tem por objectivo descrever as mutações industriais no sector

siderúrgico comunitário incluindo todas as políticas (internas) anteriormente referidas, mas apenas a inter-relação entre o sector siderúrgico e a política comercial (externa).

1.6 Refira-se ainda que o processo de alargamento da UE já não é uma questão de política comercial como foi, em grande medida, nas fases iniciais das negociações de adesão com os então países candidatos. Em Maio do corrente ano o mercado único será alargado, fazendo com que quaisquer novas políticas comunitárias destinadas a auxiliar as mutações industriais, e em particular a urgente reestruturação do sector do aço, nos futuros Estados-Membros terão de ser integradas no quadro político da UE.

**2. Importância da política comercial para o sector siderúrgico**

2.1 As empresas concorrem numa economia cada vez mais global e as condições que enfrentam nos mercados mundiais são determinantes essenciais da sua competitividade e das suas oportunidades de crescimento. Essas condições dependem, em boa medida, do enquadramento comercial criado pelos legisladores: normas em matéria de concorrência e do funcionamento do mercado interno, regras internacionais de comércio e regras ou acordos específicos para certos sectores comerciais. Esse enquadramento resulta das políticas comerciais a nível nacional e internacional. O enquadramento ideal deve estimular e facilitar um processo permanente de mutação industrial que reflecta a evolução da economia global. Não deve, em qualquer caso, influir negativamente nas mutações industriais e entravar a concorrência internacional em condições equitativas e livres. Efectivamente, a política comercial deve procurar antes de mais garantir a abertura do comércio mundial e assegurar condições equitativas para todos.

2.2 Assim sendo, a política comercial torna-se um aspecto extremamente importante do enquadramento político da UE, por ser esta uma economia voltada para a exportação com um saldo comercial francamente positivo. Por conseguinte, a política comercial é um importante motor do crescimento económico. A existência da DG Comércio e de um comissário europeu responsável directamente pela matéria reflectem o

interesse vital que a gestão da política comercial assume para a UE. É certo que a estratégia de Lisboa de apoio à competitividade da economia europeia dá prioridade à melhoria das condições internas; mas o seu êxito revelar-se-á sobretudo nos mercados globais, os quais, como é óbvio, só podem ser conquistados através de uma política comercial relevante e bem sucedida.

2.3 A política comercial tem especial importância no sector siderúrgico. O aço, juntamente com o petróleo, é o produto industrial mais frequentemente comercializado entre nações. Actualmente, cerca de um terço da produção total mundial de aço é vendida além-fronteiras, quase o dobro de há trinta anos. As condições em que decorre o comércio internacional de aço representam, por isso, um dos factores decisivos para a competitividade neste sector. O mesmo se aplica à enorme variedade de indústrias que dependem do aço, como a indústria automóvel, a construção naval e a indústria de equipamentos mecânicos. A política comercial afecta directamente o modo como o sector siderúrgico e os seus diferentes segmentos reagem à concorrência nos seus mercados domésticos e como podem conseguir acesso a mercados estrangeiros. A política comercial ajuda a definir o sistema de regras do comércio mundial e a sua capacidade de reagir às mudanças estruturais.

2.4 A importância do comércio internacional de aço manifesta-se no facto de mais de 40 % dos actuais litígios na OMC estarem relacionados com o aço. Essa percentagem reflecte os desafios com que o sector se vê permanentemente confrontado devido à produção excessiva, muitas vezes promovida por ajudas estatais, que distorce os fluxos comerciais, e revela que existem lacunas fundamentais na aplicação dos actuais acordos de comércio internacional entre membros da OMC.

2.5 Por último, recorde-se que o sector siderúrgico da UE é um componente essencial da economia europeia e contribui profundamente para o desenvolvimento económico. O aço continua a ser o material industrial mais importante, com um volume global de mercado de mais de 350 mil milhões de euros (mais do que dez vezes superior ao de qualquer outro material industrial), e a ser essencial para o desenvolvimento das infra-estruturas e para a maior parte dos sectores transformadores. A eficiente produção de aço na UE tem capacidade para satisfazer todas as necessidades de mercado que possam surgir, assistida por sistemas igualmente eficientes de distribuição que organizam cerca de dois terços do fornecimento do mercado e prestam serviços cada vez mais importantes ao consumo de aço. Sem a sua própria produção de aço altamente competitiva, a UE não poderia contar com os seus recursos e conhecimentos próprios para promover a competitividade das indústrias comunitárias dependentes do aço nos mercados mundiais. Manter um sector siderúrgico dinâmico deve, pois, ser uma prioridade política da UE.

### 3. Mutações industriais na produção de aço e na política comercial da UE

3.1 A produção de aço da UE dos 15 tem vindo a atravessar uma fase de profunda reestruturação desde o início dos anos 80: uma redução de 50 milhões de toneladas na capacidade de produção de aço comerciável, o encerramento de mais de 50 % dos locais de produção e a redução do número de trabalhadores na indústria siderúrgica de 900 000 para 250 000. A Europa dos 15 é o segundo maior produtor mundial depois da China, produzindo cerca de 160 milhões de toneladas de aço bruto por ano (cerca de 20 % da produção mundial). As receitas estão calculadas em cerca de 80 mil milhões de euros.

3.2 Hoje em dia, o sector comunitário da produção de aço (Europa dos 15) encontra-se entre os melhores do mundo a nível das capacidades de transformação, do equipamento, da qualidade de produção, das cadeias de distribuição e serviços e da inovação. O sector caracteriza-se pela coexistência de um reduzido número de grandes produtores realmente globais, de vários produtores menores e mais especializados e de numerosos distribuidores e centros de serviços altamente eficientes. O difícil processo de reestruturação dos anos 80 e da primeira metade dos anos 90, seguido por um processo de privatização e de consolidação, deu lugar a um sector moderno e competitivo que pode com razão sentir-se confiante quanto ao futuro e quanto à sua capacidade de superar os desafios da mutação contínua em condições equitativas.

3.3 Com efeito, num mercado verdadeiramente aberto e sujeito a condições verdadeiramente equitativas, a produção comunitária de aço seria ainda mais competitiva do que actualmente. Contudo, a competitividade internacional da produção de aço da UE vê-se seriamente ameaçada por medidas protectionistas e por práticas de distorção do mercado em países terceiros, tais como as medidas de salvaguarda S. 201 tomadas pelo governo dos EUA, as quais foram julgadas incompatíveis com as normas da OMC por esta organização. Além disso, o excesso de produção viável a nível mundial continua a desestabilizar o equilíbrio entre a oferta e a procura e, logo, os preços do aço, especialmente nos mercados mais vulneráveis.

3.4 A política comercial assumiu um papel de relevo na profunda reestruturação da produção de aço na Europa nos anos 80 e 90. Como resposta ao aumento de importações de países terceiros, e com base no Tratado CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), a Comunidade Europeia deu início à sua «estratégia externa»: uma série de medidas protectionistas que consistiram essencialmente em acordos bilaterais com os principais países exportadores de aço com vista à restrição voluntária das suas exportações para a Comunidade, em complemento das medidas internas já tomadas para controlar as ajudas estatais, promover a reestruturação e regular temporariamente o mercado. As medidas estiveram em vigor durante o período de crise e mantiveram as importações a cerca de 10 % do consumo aparente.

3.5 A produção de aço nos futuros Estados-Membros da UE a partir de Maio de 2004 encontra-se ainda num processo de reforma estrutural cujos elementos principais são a supressão de capacidades excedentárias menos viáveis, a introdução das últimas tecnologias, o reforço da cooperação económica e comercial através de uma estratégia de consolidação, a adaptação da produção aos mercados e a reorientação das empresas para os consumidores. A Europa dos 15 apoiou este processo através de uma série de acordos bilaterais com os países candidatos durante a fase de pré-adesão que impuseram a aplicação das normas comunitárias com base nos instrumentos da CECA. Estes acordos chegaram mesmo a autorizar a Comissão Europeia a controlar e aprovar os planos de reestruturação nacionais nos países candidatos.

3.6 Por conseguinte, a produção de aço na UE alargada terá uma posição diferente no mercado mundial. Por um lado, essa posição será reforçada pela adesão de novos Estados-Membros, fazendo da União um exportador líquido mais importante. Mas por outro lado, as estruturas de produção de aço da UE serão enfraquecidas pelo facto de as empresas desses países estarem ainda em reestruturação. As políticas comerciais terão de ter em conta essas circunstâncias, embora no respeito do sistema de regras.

#### 4. Desafios futuros para a política comercial e as mutações industriais

Actualmente, a produção de aço comunitária aparenta uma enorme vulnerabilidade às políticas e práticas que violem as normas internacionais de comércio. O mercado comunitário do aço é o mais aberto do mundo. Na sequência do acordo sobre o aço concluído na ronda de negociações do Uruguai, as tarifas impostas às importações de aço para a UE serão eliminadas em 2004. As importações de aço para a Europa têm crescido muito rapidamente nos últimos anos, aumentando de 14,5 milhões de toneladas em 1997 para 24,6 milhões de toneladas em 2002 — um crescimento de 70 % —, tornando a UE, que fora um exportador líquido durante décadas, num importador líquido de aço em 1998. (Em 2003 as exportações voltaram a ser ligeiramente superiores às importações.)

O futuro anuncia uma série de desafios claros que informarão o contexto da política comercial na perspectiva das mutações em curso no sector do aço nos próximos anos:

- As antigas repúblicas soviéticas da Rússia, da Ucrânia e do Cazaquistão (membros da OMC) representam uma região em que a política comercial da UE é ainda especificamente orientada para o aço dados os acordos bilaterais que regem o comércio de produtos do aço com esses países. Estes acordos constituem uma resposta madura e pragmática aos desafios colocados por essas economias em transição: permitem um desenvolvimento controlado do comércio e evitam grandes flutuações comerciais e as reacções de *anti-dumping* numa altura em que as indústrias destes países procuram ajustar as suas capacidades e desenvolver o seu consumo interno. A possível adesão da Rússia à OMC é um outro aspecto importante para a indústria siderúrgica da UE.

- Em comparação com outros sectores industriais, o aço continua a estar altamente fragmentado à escala mundial; o processo de consolidação tem tido lugar em poucas regiões, como a UE. É de esperar, porém, que no futuro os produtores de aço procurarão cada vez mais fomentar fusões e alianças transregionais na esteira do processo de globalização e de consolidação dos seus mercados industriais. Os acordos comerciais multilaterais devem ter conta desta evolução dinâmica, suprimindo os entraves ao investimento estrangeiro e às trocas comerciais dentro da mesma empresa.
- Numa economia global, o conceito de «mercado doméstico» deixa de fazer sentido. Várias empresas produtoras ou distribuidoras de aço têm já operações noutras regiões, considerando os consumidores como fornecedores locais. As futuras políticas comerciais terão não só de reflectir esta tendência para a internacionalização como de reagir à dinâmica da indústria e ao surgimento de novas regiões produtoras em busca de uma posição no mercado mundial. Muitas empresas do sector situadas em países em vias de desenvolvimento são já modernas e competitivas, pelo que o tratamento preferencial que lhes é conferido no sistema comercial mundial não tem razão de ser.

#### 5. Observações do CESE sobre questões essenciais da política comercial no sector siderúrgico

Dada a sua posição actual, e em face dos desafios futuros, o sector siderúrgico da UE, se pretende reagir com êxito à evolução do seu ambiente comercial, terá de assegurar que os mercados mundiais de aço respeitam a mesma abertura e as mesmas regras equitativas que são aplicadas às importações de aço para a UE. Apesar do fracasso das negociações da OMC em Cancun em Setembro de 2003, a Cimeira de Doha abre ainda uma oportunidade para bons progressos no sentido da abertura total dos mercados entre membros da OMC. Permitirá igualmente o debate sobre como melhorar as regras vigentes, nomeadamente no que diz respeito ao *dumping*. Numa perspectiva mais alargada, o lançamento efectivo das negociações sobre as chamadas «questões de Singapura», como a abertura ao comércio ou comércio e concorrência, traria benefícios reais ao sector siderúrgico na Europa e em todo o mundo.

Sem excluir totalmente a possibilidade de melhorar o acesso aos mercados através de acordos bilaterais ou regionais com os países ou regiões de maior interesse comercial para a UE, os interesses do sector siderúrgico da UE serão mais bem servidos através de um sistema comercial multilateral (OMC). Este sistema deve basear-se em normas regularmente transpostas para o direito nacional por todos os países membros, aplicadas objectivamente sem interferência política e de maneira igual por todos. Em vista das práticas políticas comerciais de certos países nos últimos anos no que ao aço diz respeito, os esforços da UE devem concentrar-se nos pontos seguintes:

- melhorar o acesso ao mercado e suprimir os entraves ao comércio;

- reforçar as regras em matéria de comércio livre: *anti-dumping*, subsídios, salvaguardas;
- utilizar responsabilmente os instrumentos da OMC: medidas de correcção rápidas, moderadas e proporcionais apenas para combater importações desleais;
- pôr cobro, antes de mais, ao abuso dos mecanismos comerciais por motivos nacionalistas ou proteccionistas e julgar os litígios comerciais pelas suas características técnicas ou económicas e não pelo seu interesse político;
- As disparidades entre os padrões sociais e ambientais nas diferentes partes do mundo afectam os fluxos comerciais no que respeita não só ao aço mas também a outros sectores. As diferenças entre regiões económicas a nível das garantias dos direitos sociais fundamentais e da protecção do ambiente provocam distorções económicas a concorrência mundial e devem ser encaradas como problemas que se colocam tanto aos sectores industriais em causa como a todos os responsáveis políticos, mormente os responsáveis pela política comercial. Os elementos mais importantes destes pontos essenciais podem ser mais aprofundados à luz dos seguintes aspectos:

#### 5.1 Acesso ao mercado

5.1.1 Como se disse, o mercado europeu do aço é o mais aberto do mundo e a produção comunitária de aço é extremamente vulnerável a políticas e a práticas que violem as normas internacionais. Assim, o êxito do sector siderúrgico europeu requer uma idêntica abertura dos outros mercados mundiais. Os mecanismos da política comercial tanto comunitários como multilaterais devem, pois, continuar a ser utilizados para suprimir os entraves ao acesso aos mercados de países terceiros e para impedir que o mercado comunitário seja vítima das práticas comerciais desleais de outros países. O emprego eficaz dos mecanismos da política comercial serve os interesses legítimos da indústria siderúrgica.

5.1.2 A prioridade para a UE é que as negociações em Doha permitam melhorar o acesso aos mercados graças a reduções pautais, a par da supressão dos obstáculos não pautais. Quanto ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, deve ser aplicado apenas em casos específicos e em função do grau de competitividade de cada país ou sector. O tratamento especial e diferenciado não deve, em qualquer caso, impedir a eliminação das tarifas pautais pelos países em desenvolvimento com indústrias do aço competitivas.

5.1.3 Um melhor acesso aos mercados só será possível se as reduções pautais forem acompanhadas pela eliminação dos obstáculos não pautais. Além disso, a aplicação das actuais normas da OMC poderá constituir um entrave ao acesso aos mercados. A Cimeira de Doha dará aos governos a oportunidade de clarificar as normas em vigor e de harmonizar a sua aplicação com base nas melhores práticas.

#### 5.2 Anti-dumping

5.2.1 As medidas *anti-dumping* continuam a ser necessárias para defender a indústria europeia contra práticas comerciais desleais, mas devem ser aplicadas de forma imparcial e não discriminatória sem excepção, excepto quando as normas da OMC dispuserem de outro modo. Para este efeito, importa encetar negociações no sentido de uma aplicação mais uniforme do actual acordo da OMC sobre *anti-dumping*, de preferência aproximando-a dos padrões comunitários.

5.2.2 Os objectivos principais de uma aplicação uniforme e do reforço do acordo *anti-dumping* devem concentrar-se acima de tudo no aumento da eficácia deste instrumento: prazos curtos e justos, determinação rápida e provisória dos prejuízos, adopção obrigatória da regra do «direito mais reduzido», para referir apenas os mais importantes.

5.2.3 Se o objectivo central de uma adaptação global às normas da UE não for alcançado, a UE deve otimizar a sua aplicação do *anti-dumping*, aumentando a sua eficácia, transparência e objectividade. O sector siderúrgico comunitário deve estar capacitado para lutar eficazmente contra importações subsidiadas ou a preços artificialmente baixos originárias de países terceiros. A legislação comunitária em matéria de *anti-dumping* e contra a concessão de subsídios é muito mais liberal do que o estipulado pela OMC ou do que a de outros países, em particular dos EUA. É o caso, por exemplo, da cláusula do «interesse comunitário» e da regra do «direito mais reduzido». A aplicação na prática na UE também tem algumas falhas em comparação com outros países, nomeadamente porque a Comissão Europeia se recusa a tomar medidas preventivas e exige a apresentação de provas de que foram já causados prejuízos. Além disso, a Comissão usa até ao limite os prazos para a investigação previstos na legislação comunitária, causando ainda maiores atrasos. A UE necessita igualmente de um acompanhamento mais rápido e eficaz dos fluxos comerciais. Importa corrigir estas e outras lacunas.

#### 5.3 Subsídios

5.3.1 A questão dos subsídios será debatida na Cimeira de Doha e no âmbito da OCDE, tendo esta como objectivo principal a conclusão de um acordo específico sobre os auxílios à produção de aço. Os futuros debates na OCDE serão de extraordinária importância. Um acordo internacional sobre a proibição geral de qualquer forma de auxílio estatal (directo ou indirecto) às empresas do sector siderúrgica, com um número muito limitado de excepções, teria um impacto assaz positivo nas relações comerciais internacionais. O acordo sobre subsídios deve analisar antes de mais as causas profundas dos litígios relacionados com a produção de aço: abuso de subsídios e produção excessiva. Essa sobreprodução exacerba os problemas comerciais do sector, inundando os mercados internacionais, e sobretudo os mercados mais abertos, como o da UE, de uma oferta excessiva.

5.3.2 Na base de um acordo internacional deve estar a interdição de todo e qualquer subsídio específico, à parte um número limitado de isenções como previsto no Código Europeu dos Auxílios à Siderurgia, sendo os mais importantes os auxílios ao encerramento permanente das instalações, incluindo auxílios estatais para mitigar o impacto social. Devem ser autorizados todos os subsídios genéricos, à excepção dos que contribuem para criar novas capacidades de produção ou manter capacidades pouco viáveis. Pode ser contemplado um tratamento especial e diferenciado para os países em vias de desenvolvimento cujo sector do aço tenha de ser reestruturado. As derrogações temporárias para esses países e sectores devem ter como condição a viabilidade a longo prazo dos beneficiários e uma redução de capacidade proporcional aos subsídios recebidos.

5.3.3 As negociações devem procurar ainda estabelecer regras mais eficazes de (pré-)notificação para permitir a prevenção e criar um sistema dissuasivo de sanções, incluindo sanções automáticas em caso de não cumprimento da obrigação de pré-notificar.

5.3.4 Tendo em conta, porém, o número de participantes e as suas posições até aqui irreconciliáveis, há receios bem-fundados de que as negociações da OCDE se saldem por um acordo de compromisso que em nada melhore as regras actuais. Um tal compromisso não deve ter o apoio da UE.

#### 5.4 *Política comercial, mutações industriais e a dimensão social*

5.4.1 A reestruturação do sector siderúrgico europeu nos anos 80 e 90 teve consequências nefastas para o emprego. Em parte, os mecanismos da política comercial activados pela Comissão Europeia nesse período destinaram-se a apoiar o processo de reestruturação. Hoje como então a política de emprego e a política social contribuem para uma aplicação equilibrada das políticas comerciais no contexto das mutações industriais, assegurando que a competitividade e o crescimento não são os únicos aspectos a ter em conta. Através da promoção das qualificações dos trabalhadores e da qualidade do trabalho, contribuem em grande medida para o êxito das mutações industriais e para atenuar o impacto destas, em benefício de todos os interessados.

5.4.2 Da mesma forma, a tendência sempre crescente para a responsabilização social das empresas poderá acabar por ter efeitos positivos sobre a competitividade do sector siderúrgico comunitário no âmbito do modelo económico e social europeu.

5.4.3 Aos trabalhadores interessa uma indústria capaz de vingar sozinha, sem precisar de se apoiar no seu governo nacional para fazer face à concorrência. Um bom nível de emprego, condições de trabalho favoráveis e boas perspectivas de futuro são objectivos que o comércio livre e equitativo não pode senão ajudar a concretizar. O sector siderúrgico reco-

nece hoje em dia que o processo de mutações industriais deve ser gerido de forma a antecipar a evolução e a evitar mudanças bruscas com consequências sociais inaceitáveis.

### 6. **Conclusões do CESE**

Baseando-se nas reflexões do seu parecer de iniciativa sobre as repercussões da política comercial nas mutações industriais, e em particular no sector siderúrgico, o CESE conclui o seguinte:

6.1 O sector siderúrgico tem um interesse estratégico vital para a União Europeia dados os conhecimentos científicos e tecnológicos altamente competitivos de que depende e a sua importância para o desenvolvimento das infra-estruturas comunitárias e para a maior parte das indústrias transformadoras.

6.2 As mutações industriais no sector da siderurgia da UE têm sido favorecidas pelo recurso aos instrumentos da CECA no processo de reestruturação, e em particular ao diálogo social, que tem sido parte integrante desse processo. Apesar de não ter sido possível evitar que o processo de reestruturação implicasse repercussões profundas no emprego, estas foram, no entanto, substancialmente atenuadas, em comparação com outros sectores, mercê de múltiplas medidas sociais. A política comercial, de que trata o presente parecer, tem desempenhado um papel crucial na reestruturação graças às medidas da política comercial tomadas para apoiar outros instrumentos. O sector siderúrgico poderá, assim, constituir um modelo para os outros sectores industriais no que diz respeito às consequências das mutações industriais e à influência da política comercial no potencial êxito da gestão das mutações industriais.

6.3 A política comercial é um elemento essencial das condições de mercado definidas pelos responsáveis políticos e deve garantir o mesmo tratamento para todos os intervenientes sob pena de comprometer a competitividade e as oportunidades de crescimento futuro do sector.

6.4 O sector siderúrgico da UE revela a contínua interacção entre as mutações industriais destinadas a manter, atingir ou recuperar a competitividade e as estratégias da política comercial adoptadas para garantir o êxito dessas mutações nos mercados internos e externos. Por conseguinte, o CESE faz as seguintes recomendações para que a futura política comercial continue a promover as mutações industriais:

- Enquanto economia voltada para as exportações, a União Europeia deve continuar a preconizar uma política geral de abertura dos mercados, contanto que sejam respeitadas normas consensuais de comércio equitativo.
- A União Europeia deve apoiar o desenvolvimento das normas que regem o comércio multilateral, como por exemplo o acordo previsto sobre os auxílios à siderurgia, sem prejuízo dos actuais padrões comunitários.



- 
- A União Europeia deve continuar a concluir acordos bilaterais com parceiros comerciais importantes sempre que as normas multilaterais não protejam os interesses comunitários.
  - Nos casos de práticas comerciais desleais, a União Europeia deve pôr em prática os mecanismos disponíveis de defesa do seu comércio e encorajar o recurso aos mecanismos de resolução de litígios da OMC.

Bruxelas, 29 de Abril de 2004.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---