

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 204

51.º ano

Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

9 de Agosto de 2008

Número de informação	Índice	Página
III	<i>Actos preparatórios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU	
	<b>443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008</b>	
2008/C 204/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro do Mercado Único — Rumo ao global»	1
2008/C 204/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Europeia Uma Europa de resultados — Aplicação do direito comunitário» COM(2007) 502 <i>final</i> .....	9
2008/C 204/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/769/CEE do Conselho no que respeita à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas [2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, diisocianato de metilenodifenilo, ciclo-hexano e nitrato de amónio]» (Versão codificada) COM(2007) 559 <i>final</i> — 2007/0200 (COD) .....	13
2008/C 204/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que institui a empresa comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio» COM(2007) 571 <i>final</i> — 2007/0211 (CNS) .....	19
2008/C 204/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva .../.../CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos programas de computador» (Versão codificada) COM(2008) 23 <i>final</i> — 2008/0019 (COD) .....	24
2008/C 204/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à fusão das sociedades anónimas» (Versão codificada) COM(2008) 26 <i>final</i> — 2008/0009 COD .....	24
2008/C 204/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho tendente a coordenar as garantias que, para protecção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 48.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade» (Versão codificada) COM(2008) 39 <i>final</i> — 2008/0022 (COD) .....	25

PT

Preço:  
22 EUR

(continua no verso da capa)

2008/C 204/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Redes transeuropeias: Para uma abordagem integrada» COM(2007) 135 <i>final</i> ..... 25	25
2008/C 204/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (reformulação)» COM(2007) 265 <i>final</i> /3 — 2007/0099 (COD) 31	31
2008/C 204/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Redução das emissões de CO <sub>2</sub> nos aeroportos graças a uma nova gestão aeroportuária» (Parecer exploratório) ..... 39	39
2008/C 204/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Orientações relativas à aplicação do artigo 81.º do Tratado CE aos serviços de transportes marítimos» (Aditamento a Parecer) ..... 43	43
2008/C 204/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento recíproco dos certificados de navegabilidade emitidos para as embarcações de navegação interior» (Versão codificada) COM(2008) 37 <i>final</i> — 2008/0021 (COD) 47	47
2008/C 204/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006» COM(2007) 355 <i>final</i> — 2007/0121 (COD) ..... 47	47
2008/C 204/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Indicações e denominações geográficas» 57	57
2008/C 204/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil — uma resposta às catástrofes naturais» ..... 66	66
2008/C 204/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular» (Parecer de iniciativa) ..... 70	70
2008/C 204/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o Futuro Sistema Europeu Comum de Asilo» COM(2007) 301 <i>final</i> ..... 77	77
2008/C 204/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção para o reforço da qualidade do ensino superior e a promoção da compreensão intercultural, através da cooperação com países terceiros (Erasmus Mundus) (2009-2013)» COM(2007) 395 <i>final</i> ..... 85	85
2008/C 204/19	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: Plano de acção para a educação de adultos — Nunca é tarde para aprender» COM(2007) 558 <i>final</i> ..... 89	89
2008/C 204/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Papel dos parceiros sociais na melhoria da situação dos jovens no mercado do emprego» (Parecer exploratório) ..... 95	95
2008/C 204/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Garantia do acesso geral a cuidados prolongados e sustentabilidade financeira do sistema de cuidados prolongados para pessoas idosas» ..... 103	103
2008/C 204/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos electromagnéticos) (18.ª Directiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE)» COM(2007) 669 <i>final</i> — 2007/0230 (COD) ..... 110	110

<u>Número de informação</u>	Índice ( <i>continuação</i> )	<i>Página</i>
2008/C 204/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Reforma do orçamento da UE e futuro financiamento» .....	113
2008/C 204/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera diversas disposições da Directiva 2006/112/CE, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado» COM(2007) 677 <i>final</i> .....	119
2008/C 204/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações entre a União Europeia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia: o papel da sociedade civil» .....	120

## III

*(Actos preparatórios)*

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

443.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 12 E 13 DE MARÇO DE 2008**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro do Mercado Único — Rumo ao global»**

(2008/C 204/01)

Em 27 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, emitir um parecer sobre:

*«O futuro do Mercado Único — Rumo ao global»*

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2008, sendo relator Bryan CASSIDY.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008, (reunião de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu aprovou o seguinte parecer por 39 votos a favor, 9 votos contra e 12 abstenções:

**1. Síntese das conclusões e recomendações**

1.1 O CESE criou o Observatório do Mercado Único para acompanhar os desenvolvimentos na realização do Mercado Único. Ao longo dos anos elaborou uma série de pareceres em resposta a pedidos de pareceres exploratórios de outras instituições, como o Conselho, a Comissão e o Parlamento mas também das Presidências da UE <sup>(1)</sup>, sendo o mais recente a resposta ao Relatório Intercalar da Comissão sobre a Revisão do Mercado Único <sup>(2)</sup>. O CESE produziu ainda uma série de pareceres de iniciativa ao longo dos anos.

1.2 Este parecer de iniciativa revela-se oportuno, uma vez que o Conselho, na reunião de 18 e 19 de Outubro de 2007, decidiu fazer da Europa o pioneiro internacional em matéria de regulamentação e na abertura dos mercados. A UE pode modelar a globalização se conseguir ligar o seu modelo de desenvolvimento ao crescimento sustentável, à justiça social e às preocupações ambientais. A Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Emprego é uma resposta à globalização melhor do que uma retirada para o protecçãoismo.

1.3 Empregadores e sindicatos concordam que a flexigurança <sup>(3)</sup>, negociada pelos parceiros sociais, pode criar uma situação vantajosa para as empresas e os trabalhadores. Nesse sentido, faculta o quadro adequado

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 31.1.2006, relator: Retureau, a pedido da Presidência britânica

<sup>(2)</sup> (JO C 93 de 27.4.2007) relator: Cassidy.

<sup>(3)</sup> JO C 256 de 27.10.2007 relator: Janson.

Relatório provisório do Grupo de Peritos sobre Flexigurança 20.4.2007: «A flexigurança consiste numa estratégia política que visa simultânea e deliberadamente a flexibilidade dos mercados de trabalho, organizações e relações laborais por um lado e segurança (do emprego e social) por outro. De acordo com os princípios-chaves que sustentam a estratégia da flexigurança, a flexibilidade e a segurança não deveriam ser consideradas opostas, uma vez que podem apoiar-se mutuamente. Promover mercados de trabalho flexíveis e garantir elevados níveis de segurança só será eficaz se os trabalhadores dispuserem dos meios para se adaptarem à mudança, entrarem no emprego, permanecerem no mercado de trabalho e progredirem na sua vida profissional. Por conseguinte, o conceito de flexigurança inclui uma forte ênfase em políticas do mercado de trabalho activas e numa aprendizagem e formação ao longo da vida motivadoras — mas também em sistemas de segurança social fortes que permitam prestar apoio a nível de rendimentos e permitir às pessoas combinar trabalho e cuidados. Também contribuiria para a igualdade de oportunidades e de géneros».

para modernizar os mercados de trabalho europeus, incluindo o direito do trabalho, sistemas de aprendizagem ao longo da vida eficazes e uma protecção social acautelada e aperfeiçoada. Um diálogo social eficaz mormente através da negociação colectiva contribuirá ainda para facilitar o funcionamento dos mercados de trabalho.

1.4 O CESE tem conhecimento da comunicação da Comissão sobre «O interesse da Europa: Ser bem sucedida na era da globalização» <sup>(4)</sup>, apresentada no Conselho Europeu Informal de Lisboa.

1.5 A maioria dos cidadãos da UE considera o êxito do Mercado Único em inúmeras actividades da UE um dado adquirido. O Mercado Único não é um «facto consumado», o Comissário McCreevy descreve-o como «trabalho em curso» <sup>(5)</sup>. Além da necessidade de completar o Mercado Único, a UE tem agora de enfrentar o desafio da globalização e promover os princípios do mercado aberto nos quais a UE assenta, um mundo onde não há lugar para o protecção num quadro de concorrência genuína.

1.6 Aplicar normas harmonizadas juntamente com a livre circulação de capitais, bens, serviços e pessoas é parte da missão global da UE. Isto significa que os países terceiros que pretendam fazer negócios na UE não poderão contornar as regras aplicadas no Mercado Interno, tanto no que se refere à protecção do consumidor, como a normas técnicas, condições de trabalho e respeito pelo ambiente.

1.7 Parte importante do desafio da globalização é o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos mercados financeiros mundiais cada vez mais interdependentes — uma interdependência que tem sido reforçada pela crise financeira e bolsista no segundo semestre de 2007.

1.8 O Mercado Único Europeu só por si não é suficiente. A UE necessita de comerciar e de desenvolver as suas relações com o resto do mundo. Necessita também de permanecer competitiva, beneficiando trabalhadores, empregadores e todos os cidadãos. A Estratégia de Lisboa foi desenvolvida com este objectivo e para permitir à UE tonar-se a economia mais competitiva a nível mundial. A própria UE tem de garantir que as restantes barreiras internas são eliminadas.

1.9 O objecto do presente parecer de iniciativa é incentivar a UE a enfrentar a globalização e a tirar partido das suas oportunidades. O êxito económico da Europa não assenta no protecção mas sim nas quatro liberdades que estavam na base da Comunidade Económica Europeia. (A UE ainda tem de abolir algumas das suas próprias restrições comerciais).

1.10 Também deve estar atenta à armadilha americana dos subsídios à produção de biocombustíveis. Se não for verificado pela OMC, este desperdício de subsídios levará inevitavelmente ao aumento dos preços dos alimentos e ao problema da fome nas zonas em desenvolvimento e subdesenvolvidas do mundo <sup>(6)</sup>.

1.11 O CESE regista e insta a Comissão e os Estados-Membros a levarem mais em conta as recomendações dos parceiros sociais na sua revisão e análise conjunta dos principais desafios dos mercados europeus de trabalho <sup>(7)</sup>.

1.12 O Comité apoia a comunicação da Comissão apresentada no Conselho Informal de Lisboa <sup>(8)</sup>. Em particular, apoia as quatro estratégias acordadas nessa ocasião para a União e os Estados-Membros: I&D e inovação — o ambiente empresarial adequado, investimento humano e energia e alterações climáticas. Há todavia necessidade, nas quatro áreas, de aprofundar o programa de reformas para atingir o verdadeiro potencial a nível de crescimento e emprego.

1.13 O CESE insta a Comissão e o Conselho a garantirem que os parceiros sociais participem de perto na elaboração e aplicação das medidas políticas de flexigurança a nível nacional.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 581 final, de 3.10.2007.

<sup>(5)</sup> Ver o pacote sobre a Revisão do Mercado Único, adoptado pela Comissão, em Novembro de 2007, COM(2007) 724 final

<sup>(6)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, relator: Iozia.

<sup>(7)</sup> Parceiros sociais: CESI/CES, CEEP, UEAPME e BUSINESSEUROPE «Principais desafios dos mercados de trabalho europeus: análise conjunta dos parceiros sociais europeus», Outubro de 2007.

<sup>(8)</sup> Ver nota de pé-de-página 4.

1.14 As empresas e trabalhadores da UE não podem ser colocados em desvantagem em relação aos seus concorrentes de países terceiros apenas porque a UE gostaria de ser o pioneiro das práticas ambientais avançadas.

1.15 A solução seria uma voz única da UE a erguer-se de forma insistente e consistente nas negociações internacionais sobre aquecimento global. Essa pressão deve ser exercida sobre os países em falta.

## **2. Ser bem sucedida na era da globalização — os principais elementos**

2.1 A comunicação da Comissão na reunião de Outubro dos chefes de Estado e de governo surge após a reunião informal de Hampton Court em Outubro de 2005, onde se abordou o desafio colocado pela globalização em áreas como a inovação, a energia, a migração, a educação e a demografia. Em 2007 celebrou-se um acordo com vista a colocar a Europa na linha da frente dos esforços globais para combater as alterações climáticas e criar uma política europeia para uma energia segura, sustentável e competitiva — colocar a Europa, de facto, no limiar da 3.<sup>a</sup> revolução industrial.

2.2 O público em geral está mais sensibilizado para a globalização, as suas vantagens e os problemas dela decorrentes. Bem acolhida por alguns, receada por outros, a globalização desafiou os pressupostos do pós-guerra sobre economia mundial (por exemplo o domínio dos EUA) e sobre como os governos poderiam ajudar os seus cidadãos a aceitarem mudanças. A «globalização» é uma oportunidade e um desafio para a UE.

2.3 50 anos de integração europeia interligaram as perspectivas económicas dos Estados-Membros como nunca antes acontecera, permitindo um progresso social sem precedentes. A próxima etapa deveria permitir à UE liderar as tendências de mudança na economia global e criar normas internacionais com base nos seus valores.

2.4 A União Monetária e o êxito do euro foram e continuarão a ser catalisadores de uma maior integração do mercado e reforço do mercado interno. Um ambiente caracterizado por uma inflação baixa, taxas de juro baixas, transacções baratas e transparentes e uma maior integração financeira promovem o comércio transfronteiras e o investimento na UE e ajudam as empresas europeias a enfrentarem a concorrência global. A nível externo, o euro oferece protecção contra a turbulência actual dos mercados financeiros e a sua força alivia alguns dos efeitos do aumento dos preços da alimentação em geral e dos mercados energéticos resultantes da forte procura dos gigantes emergentes. Contudo, a força do euro deve reflectir os princípios económicos fundamentais. Uma apreciação rápida do euro nos mercados, facilitada por uma taxa directora demasiado elevada e associada a políticas monetárias que se assemelham a desvalorizações competitivas noutras partes do mundo, constitui um perigo para a prosperidade da Europa. Com efeito, é muito desvantajosa para as empresas europeias que produzem em euros e vendem em dólares, pelo que acarreta riscos de deslocalizações.

## **3. A consideração externa do Mercado Único**

### **3.1 Liberalização do comércio**

A Organização Mundial do Comércio é o veículo mais importante para a liberalização do comércio internacional. Uma Ronda de Doha bem sucedida tem potencial para abrir os mercados às exportações da UE em mais de cem países em todo o mundo. A lentidão dos desenvolvimentos das negociações é altamente desapontante. Além dos acordos da OMC, multiplicaram-se também os acordos comerciais bilaterais. As empresas e os trabalhadores necessitam urgentemente de novos acessos a mercados de elevado crescimento dos principais parceiros comerciais. A estratégia da UE de negociação de acordos de comércio livre com a Coreia, a ASEAN e a Índia é um passo positivo. Estes acordos devem ser tão abrangentes e ambiciosos quanto possível, incluindo bens (barreiras não pautais), serviços, investimento, direitos de propriedade intelectual, facilitação do comércio, política da concorrência, normas ambientais e da OIT. Vale também a pena considerar um modelo SOLVIT para estes acordos.

3.2 Além de acordos de comércio livre directos, o CESE vê outras formas inovadoras de enfrentar os problemas actuais no terreno num contexto bilateral, atentando aos debates no Conselho Económico Transatlântico, criado após a cimeira UE-EUA de 30 de Abril. A primeira reunião do Conselho, em 9 de Novembro, permitiu progressos iniciais consideráveis no sentido de resolver problemas para alcançar

melhores condições de comércio e investimento no maior parceiro económico da UE. As questões a considerar não têm necessariamente de interessar outros blocos comerciais, daí a importância destes acordos bilaterais. (Consta que desde Abril, ambas as partes fizeram progressos substanciais na remoção de barreiras ao comércio e investimento, assim como no aliviar da carga regulamentar)

As questões e áreas de acordo estão relacionadas com os seguintes tópicos:

- Normas contabilísticas aceitáveis nos EUA — GAAP — onde demonstrações financeiras da UE, elaboradas de acordo com as Normas Internacionais de Relato Financeiro foram agora aceites no caso de empresas da UE cotadas nas bolsas de valores dos EU.
- Reforço da segurança e facilitação no comércio — um roteiro para o reconhecimento mútuo em 2009 dos programas de parceria comercial UE-EUA será elaborado por fases-chaves baseadas no desempenho.
- Reduzir os encargos da introdução de novos medicamentos para doenças raras através do acordo sobre uma forma comum de denominação para medicamentos órfãos.
- Acção comunitária referente a uma proposta legislativa que permita o acesso dos pacientes a informação sobre fármacos legais.
- A Comissão propôs que a UE continue a permitir a exportação de produtos cujos rótulos contenham informação simultaneamente no sistema imperial dos EUA e no sistema métrico, para reduzir os custos do comércio transatlântico.
- Na próxima reunião do Conselho, a Administração da Segurança e Saúde no Trabalho (OSHA) dos Estados Unidos debaterá com os seus homólogos da Comissão Europeia os progressos efectuados no sentido de facilitar o comércio de produtos eléctricos que respeitem procedimentos de avaliação de conformidade relacionados com segurança e identificar áreas onde poderia haver progressos no próximo ano.
- A Comissão de Comunicações Federais dos EUA (CCF) irá rever produtos sujeitos ao seu teste obrigatório por terceiros para permitir a emissão de declarações de conformidade dos fornecedores de produtos com bons níveis de respeito pelas normas relevantes.
- Um Diálogo Regulador sobre mercados financeiros está a considerar como e em que domínios estabelecer o reconhecimento mútuo no campo dos valores mobiliários e identificação de outras abordagens para facilitar o comércio transfronteiras de serviços financeiros. O trabalho teve agora início e as cimeiras EUA-UE trabalharão em conjunto com as partes interessadas para identificar outras prioridades.

3.3 A União Europeia deveria ainda aprofundar e reforçar a sua cooperação económica com países vizinhos como a Ucrânia e com a Rússia. A adesão da Rússia à OMC, o Espaço Económico Comum UE-Rússia e o novo tratado-quadro UE-Rússia são etapas importantes no caminho para uma verdadeira parceria económica estratégica. Esta cooperação reforçada deveria preparar o terreno para futuras negociações sobre um Espaço Económico Comum que promoveria a livre circulação de bens e serviços, capitais e pessoas, conhecimento e tecnologia.

3.3.1 Uma vez que as vastas questões colocadas por uma parceria económica estratégica só podem ser parcialmente resolvidas com a adesão à OMC, a UE e a Rússia deveriam construir as suas futuras relações económicas, sempre que possível, com base em estruturas OMC+, para criar uma zona económica comum para uma Europa Maior. Para tal é necessário um forte compromisso da parte da UE e da Rússia para abordar uma série de questões mais vastas e aprofundadas do que as que constam tradicionalmente de acordos de comércio livre.

3.3.2 O acordo UE-Rússia deveria incluir, designadamente, disposições comuns para o tratamento nacional de investimentos transfronteiras, eliminação de direitos aduaneiros, desmantelamento de barreiras não-pautais, convergência reguladora, reconhecimento mútuo de normas e avaliação de conformidade, facilitação do comércio e serviços aduaneiros, cooperação e concorrência, liberalização dos serviços, contratos públicos, regulamentação sanitária e fitossanitária, protecção dos direitos de propriedade intelectual, resolução de litígios e uso de normas contabilísticas internacionais. É possível encontrar exemplos de questões abrangidas por este vasto acordo, por exemplo, nos Acordos da Zona Económica Europeia.

### 3.4 I&D e inovação

O funcionamento bem sucedido do Mercado Único também é um pré-requisito para impulsionar a capacidade inovadora da Europa. Um verdadeiro Mercado Único constitui uma alavanca e uma abertura aos bens, produtos e serviços inovadores. É necessária coordenação a nível europeu dos esforços de I&D entre «agregados» de PME e grandes empresas, Institutos de Investigação, Universidades e o novo Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia. Desta forma será reforçada em geral a indústria europeia, com elevados níveis de tecnologia incorporados nos seus produtos com o objectivo comum de impedir a transferência de investimento na UE e de tornar a indústria mais competitiva em matéria de produtos e serviços com um elevado valor acrescentado a nível global.

3.5 A globalização acelerou a mudança — da tecnologia, das ideias, da forma como trabalhamos e vivemos as nossas vidas. O CESE tem apoiado de forma tenaz estes objectivos e considera que se a Europa conseguir desbloquear o seu potencial de inovação e criatividade, pode direccionar a mudança no mundo com uma ênfase especial nos valores europeus e na diversidade cultural.

### 3.6 Salvaguarda da propriedade intelectual

Os esforços da Europa no domínio da inovação têm ser apoiados por condições adequadas de salvaguarda da propriedade intelectual resultante, o que necessita de um investimento humano e financeiro substancial. Entre outras iniciativas, é desejável já há muito tempo que a UE disponha de uma protecção única e uniforme da Patente Comunitária<sup>(9)</sup>. O êxito neste domínio traduz-se em vantagens de mercado para os produtos da UE no mercado mundial.

É ainda fulcral assegurar um reforço considerável dos direitos da propriedade intelectual (PI) e combater eficazmente a contrafacção e a pirataria. Finalizar o quadro jurídico a nível da UE permanece essencial. É igualmente necessária uma maior cooperação internacional para abordar o problema num contexto global. Os diálogos bilaterais sobre PI conduzidos pela Comissão Europeia com a China, a Rússia e outras regiões são um instrumento útil para lidar com o problema mas terão de produzir resultados concretos. O novo Acordo Comercial Anti-Contrafacção proposto é um passo positivo na direcção certa.

### 3.7 Condições de trabalho

O mínimo que a UE pode fazer para ajudar a indústria europeia a enfrentar a concorrência a nível global de forma justa é garantir que outros países respeitam condições mínimas de trabalho definidas pela OIT e outras convenções internacionais sobre direitos individuais, liberdade de associação, direito de organização e de negociação colectiva, igualdade, e a abolição do trabalho infantil e do trabalho forçado.

### 3.8 Vigilância do mercado de produtos importados

Relatórios recentes sobre produtos importados de baixa qualidade prejudiciais à saúde acentuaram a inexistência de uma vigilância do mercado efectiva na UE. Este é outro aspecto do facto de condições comerciais injustas estarem a distorcer ainda mais os níveis de competitividade das empresas da UE. O reforço da vigilância do mercado pelos Estados-Membros deveria assegurar que as normas de qualidade anunciadas pelos fabricantes ultramarinos são verificadas para conseguir um equilíbrio justo com os produtores da UE e salvarguardar os consumidores da UE de produtos de baixa qualidade e perigosos.

### 3.9 Segurança do aprovisionamento energético — Uma política energética externa comum da UE

Acontecimentos recentes no domínio da energia fizeram com que os países da UE tivessem de se unir para elaborar uma política energética estratégica apoiada por acordos bilaterais entre a UE e outros países que têm de ser negociados para que a indústria possa planear investimentos futuros dentro da UE. Uma política semelhante contribuiria igualmente para salvarguardar o nível de vida dos consumidores da UE. Os Estados-Membros da UE terão de desenvolver um aprovisionamento energético alternativo com base em energias

<sup>(9)</sup> Para mais informação sobre as acções da DG Empresa e Indústria sobre *Proteger melhor a propriedade intelectual*, ver [http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee\\_online/art34\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm)



renováveis ou no nuclear <sup>(10)</sup> e reduzir a dependência da Rússia e Médio Oriente em termos de aprovisionamento de gás e petróleo <sup>(11)</sup>. O CESE insta a Comissão a garantir que o seu pacote sobre Energia e Clima <sup>(12)</sup> recentemente publicado, garante a previsibilidade, evita o impacto económico negativo (em particular na competitividade das indústrias da UE grandes consumidoras de energia), incentiva o desenvolvimento de mercados-piloto europeus neste domínio e reforça a eco-inovação.

### 3.10 Questões ambientais

As empresas e os trabalhadores da UE não podem ser colocados em desvantagem em relação aos seus concorrentes de países terceiros apenas porque a UE gostaria de ser o pioneiro das práticas ambientais avançadas. A estratégia que permite à UE ultrapassar outros países no respeito por normas ambientais mais exigentes não faz sentido do ponto de vista económico por três motivos:

1. O aquecimento global não pode ser invertido apenas pela UE e o efeito final das medidas da UE será certamente neutralizado se outros países não tomarem medidas de controlo da utilização de energia e das emissões.
2. A UE deveria evitar desequilíbrios na competitividade de produtores de bens da UE que teriam de aumentar os seus custos de produção pagando impostos ambientais mais elevados, tornando-se menos competitivos a nível global. Prepararia o caminho para a deslocalização de investimentos que poderiam ser de importância estratégica para o Mercado Único da UE.
3. O argumento de que normas ambientais mais exigentes despoletam novas necessidades de investigação em produtos respeitadores do ambiente não convence o CESE. Será necessário um longo período antes de esses produtos serem investigados e introduzidos no mercado. Entretanto, os outros produtores da UE de bens que consomem muita energia poderiam ser afastados do mercado por concorrência injusta de produtores em países pouco entusiastas em relação a medidas de controlo das emissões.

3.10.1 A solução passa por a UE falar a uma só voz de forma coerente e insistente nas negociações internacionais sobre o aquecimento global e por se pressionar os países em falta. Se a UE decidir avançar sozinha no reforço de normas ambientais mais exigentes, deverá considerar a hipótese de aplicar nas fronteiras medidas de respeito pelas normas da OMC para produtos oriundos de países conhecidos pelos seus atentados graves contra o ambiente, para que os produtores europeus não operem numa situação de desvantagem a nível de concorrência.

3.10.2 Um regime de comércio mundial aberto é do interesse da UE. Antes, a UE tinha de proteger os seus cidadãos, os seus interesses e os seus valores. Actualmente o protecçãoismo não pode ser a solução. Na qualidade de líder do comércio e do investimento a nível mundial, a nossa abertura possibilita despesas inferiores às empresas e preços inferiores aos consumidores, um estímulo competitivo para as empresas e novo investimento. Simultaneamente, é importante que a UE utilize a sua influência nas negociações internacionais para procurar abertura dos outros: a nossa abertura só pode ser sustentada se as outras partes responderem de forma positiva.

3.10.3 A Comissão tem de garantir que os países terceiros oferecem níveis de abertura proporcionados aos exportadores e investidores da UE e deverá ter regras de base que não prejudiquem a nossa capacidade de proteger os nossos interesses e de salvaguardar os elevados níveis de protecção da saúde, segurança, social, ambiental e do consumidor.

## 4. Maior empregabilidade e investimento nas pessoas: Criar mais e melhor emprego

4.1 A globalização e as alterações tecnológicas podem aumentar as desigualdades, aumentando o fosso entre os qualificados e os não qualificados e entre nações pobres e ricas. A melhor solução é ajudar cada indivíduo e nação a adaptar-se, melhorando a qualidade e a disponibilidade de educação e formação para todas as faixas etárias.

<sup>(10)</sup> Alguns países declararam-se contra qualquer tipo de energia nuclear e não permitem a construção de centrais nucleares no seu território. Contudo, importam grandes quantidades de electricidade gerada a partir de energia nuclear, como por exemplo Itália.

<sup>(11)</sup> JO C 318 de 23.12.2006, relator Sirkeinem.

<sup>(12)</sup> O pacote da Comissão sobre Energia e Clima foi publicado em 23 de Janeiro de 2008. Ver: [http://ec.europa.eu/energy/climate\\_actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm).

4.2 O CESE e os parceiros sociais comentaram o modo como a flexigurança poderia ser adaptada de forma a ajudar as pessoas a gerirem transições de emprego com maior êxito em fases de mudança económica acelerada.

4.3 A adopção pelo Conselho <sup>(13)</sup> do Emprego e Assuntos Sociais de 5 de Dezembro de um conjunto de princípios sobre a flexigurança abriu caminho à integração pelos Estados-Membros da flexigurança nos seus Programas Nacionais de Reforma e subsequente execução em estreita cooperação com os parceiros sociais nacionais.

4.4 O CESE gostaria que fosse prestada mais atenção a políticas activas de incentivo à inclusividade e que fosse possibilitada igualdade de oportunidades para grupos-alvo de discriminação no mercado de trabalho — mulheres com mais de 50 anos, minorias étnicas e pessoas subqualificadas que abandonam o ensino precocemente.

## 5. Instabilidade nos mercados financeiros mundiais

5.1 A UE está actualmente a viver os efeitos de uma crise financeira e bolsista mundial. A União Monetária e a reacção rápida do BCE à turbulência desempenharam um papel positivo. Em primeiro lugar, ao injectar grandes quantidades de liquidez nos mercados monetários, o BCE contribui para reduzir a crise de confiança no sector da banca, diminuindo o risco de condições de crédito mais rigorosas para empresas e particulares. Em segundo lugar, a ausência de riscos cambiais e os prémios de risco baixos específicos de cada país permitiram que as economias mais frágeis da UE tenham sido relativamente pouco afectadas pela turbulência dos mercados financeiros.

5.2 O tumulto global dos mercados financeiros e o enfraquecimento do dólar americano estão a afectar a Europa, nomeadamente através de uma apreciação significativa do euro provocada pela manutenção da taxa directora do BCE a um nível demasiado elevado e por políticas monetárias que se assemelham a desvalorização competitivas em outras partes do mundo, o que terá consequências nefastas para a economia da UE e para as suas perspectivas a médio prazo.

5.3 Acontecimentos recentes nos mercados financeiros mundiais revelam uma necessidade de reforço de regras prudenciais, melhoria da coordenação e da comunicação entre autoridades de acompanhamento e bancos centrais e aumento da transparência e da prática de relato.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(13)</sup> Comunicado de imprensa do Conselho n.º 16139/07, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st16/st16139.es07.pdf>

## ANEXO

## ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes obtiveram pelo menos um quarto dos votos, foram votadas em conjunto e rejeitadas nos debates:

**1. Ponto 2.4**

Alterar como segue:

*«A União Monetária e o êxito do euro foram e continuarão a ser catalisadores de uma maior integração do mercado e reforço do mercado interno. Um ambiente caracterizado por uma inflação baixa, taxas de juro baixas, transacções baratas e transparentes e uma maior integração financeira promovem o comércio transfronteiras e o investimento na UE e ajudam as empresas europeias a enfrentarem a concorrência global. A nível externo, o euro oferece protecção contra a turbulência actual dos mercados financeiros e a sua força alivia alguns dos efeitos do aumento dos preços da alimentação em geral e dos mercados energéticos resultantes da forte procura dos gigantes emergentes. Contudo, a força do euro deve reflectir os princípios económicos fundamentais. Uma apreciação rápida do euro nos mercados, facilitada por ~~uma taxa directora demasiado elevada e associada a~~ políticas monetárias que se assemelham a desvalorizações competitivas noutras partes do mundo, constitui um perigo para a prosperidade da Europa. Com efeito, é muito desvantajosa para as empresas europeias que produzem em euros e vendem em dólares, pelo que acarreta riscos de deslocalizações.».*

*Justificação*

Uma crítica tão aberta e dura contra a política do BCE, introduzida quase como se se tratasse de um «esclarecimento», não pode ser formulada sem a aprovação prévia de um parecer do CESE elaborado expressamente sobre este argumento preciso. A questão das taxas é objecto de intenso debate e as opiniões, porquanto respeitáveis, são opostas. Cumpre ainda recordar que com a gestão das taxas o BCE exerce uma função que lhe é conferida pelo Tratado, mormente a protecção contra a inflação.

**2. Ponto 5.2**

Alterar como segue:

*«O tumulto global dos mercados financeiros e o enfraquecimento do dólar americano estão a afectar a Europa, nomeadamente através de uma apreciação significativa do euro provocada ~~pela manutenção da taxa directora do BCE a um nível demasiado elevado e~~ por políticas monetárias que se assemelham a desvalorização competitivas em outras partes do mundo, o que terá consequências nefastas para a economia da UE e para as suas perspectivas a médio prazo.».*

*Justificação*

Idêntica à do ponto 2.4, mas ainda mais pertinente: primeiro afirmava-se que a apreciação do euro era «facilitada» pela política do BCE, ora aqui diz-se directamente que é «provocada» por esta. Uma tomada de posição tão dura da parte do CESE não é admissível; mais ainda não é correcta do ponto de vista processual.

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 22 Votos contra: 29 Abstenções: 8

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Europeia Uma Europa de resultados — Aplicação do direito comunitário»**

COM(2007) 502 final

(2008/C 204/02)

Em 5 de Setembro de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*«Comunicação da Comissão: Uma Europa de resultados — Aplicação do direito comunitário»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2008, sendo relator RETUREAU.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 59 votos a favor com 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 Na sua comunicação «Uma Europa de resultados — Aplicação do direito comunitário», de 5 de Setembro de 2007 (COM (2007) 502 final), a Comissão indica que, de mais de 9 000 medidas legislativas, 2000 são directivas que necessitam cada uma de entre 40 e 300 medidas de transposição e que, tendo em conta o número de europeus que poderão invocar direitos com base na legislação comunitária, há que conceder, na prossecução do objectivo «Legislar melhor», uma atenção muito especial à aplicação do direito e à identificação das razões pelas quais ainda subsistem dificuldades na sua execução e no controlo da aplicação efectiva.

A Comissão sugere assim que se melhore o actual método de gestão dos problemas relacionados com a execução e com o controlo da aplicação efectiva do direito comunitário.

1.2 A Comissão também identifica quatro vias possíveis para melhorar a aplicação do direito:

- a) prevenção: melhores avaliações do impacto, avaliações do risco incluídas nas propostas da Comissão, presença de uma tabela de correspondência em cada proposta e formação das autoridades nacionais em direito comunitário;
- b) resposta eficaz e adequada: melhoria do intercâmbio de informações com as empresas e o cidadão, mas também com as autoridades nacionais, a generalização das «reuniões-pacotes» desempenha aqui um papel especial;
- c) melhoria dos métodos de trabalho: designação de um ponto de contacto central em cada Estado-Membro responsável pelas relações entre a autoridade nacional competente e a Comissão, melhorar a gestão dos processos de infracção fixando, designadamente, as prioridades;
- d) reforço do diálogo e aumento da transparência: melhorar o diálogo interinstitucional, publicar informações gerais sobre a eficácia da «nova abordagem».

1.3 O Comité apoia a preocupação da Comissão de melhorar os instrumentos que permitam assegurar uma melhor aplicação do direito comunitário pelos Estados-Membros,

e deseja fazer as seguintes observações a esse respeito:

## 2. Identificação do problema

2.1 A maior parte dos problemas da má aplicação e execução do direito comunitário resulta da não transposição das directivas. A transposição pode ser definida como a operação através da qual um Estado-Membro destinatário da directiva procede à adopção das medidas necessárias à sua incorporação efectiva no ordenamento jurídico nacional através dos instrumentos normativos apropriados.

2.2 A transposição exige a execução de duas obrigações por parte dos Estados-Membros:

- por um lado, a introdução no direito nacional de todo o conteúdo normativo da directiva,
- por outro, a derrogação ou a alteração de todas as normas nacionais pré-existentes que não sejam conformes à directiva.

2.3 A mesma exigência aplica-se à introdução das decisões-quadro, previstas no artigo 34.º do Tratado da União Europeia (TUE), que, como as directivas mencionadas no artigo 249.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), «vinculam os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios».

2.4 A transposição das decisões-quadro também pode causar dificuldades. Contudo, ao contrário do processo de incumprimento previsto nos artigos 226.º e 228.º CE, o Tratado da União Europeia não prevê semelhante mecanismo de controlo por iniciativa da Comissão em caso de não-transposição ou de transposição incorrecta. Isto evidentemente nada retira ao facto de os Estados-Membros deverem respeitar a obrigação de transposição das decisões-quadro.

2.5 Há que constatar que os Estados-Membros ainda têm dificuldades em adaptar os seus processos de elaboração das normas de transposição que, contrariamente às aparências, suscitam dificuldades jurídicas complexas e, por vezes, colidem com as tradições legislativas nacionais.

### 3. Os contornos da obrigação de transposição e as dificuldades encontradas pelos Estados-Membros

3.1 Os Estados-Membros são os únicos competentes para decidir quanto à forma a dar à transposição das directivas e para determinarem sob a fiscalização do juiz nacional, juiz de direito comum chamado a decidir questões de direito comunitário, os meios para que a directiva produza efeitos em direito interno. Deve-se aqui salientar a obrigação da Comissão, na sua qualidade de guardião dos Tratados, de garantir a boa aplicação do direito e o bom funcionamento do mercado único, recorrendo, se necessário, à gradação de acções contra os Estados Membros de que dispõe para o efeito (parecer fundamentado, recurso ao TJCE, sanção pecuniária compulsória). O atraso na transposição ou a incorrecta ou incompleta transposição não priva os cidadãos da sua capacidade de recorrer para fazer prevalecer a directiva sobre o direito interno, de acordo com o princípio do primado do direito comunitário.

3.2 Uma transposição correcta pressupõe, portanto, a adopção de normas nacionais vinculativas que devem ser objecto de uma publicação oficial <sup>(1)</sup>, de modo que o TJCE censure a transposição que se limita a efectuar uma simples remissão genérica para o direito comunitário <sup>(2)</sup>.

3.3 Também pode ocorrer que princípios gerais de direito constitucional ou administrativo tornem supérflua a transposição através da adopção de medidas legislativas ou regulamentares específicas, mas para isso é necessário que esses princípios gerais garantam a plena aplicação da directiva pela administração nacional.

3.4 A transposição das directivas deve, portanto, ser a mais fiel possível. As directivas que harmonizam as legislações nacionais devem ser transpostas da forma mais literal possível de modo a garantir o respeito da unidade de interpretação e de aplicação do direito comunitário <sup>(3)</sup>.

3.5 O que parece simples em teoria, ora, ocorre na prática que conceitos autónomos próprios do direito comunitário <sup>(4)</sup> não tenham correspondência na terminologia jurídica nacional, ou que esse tipo de conceito não comporte uma remissão para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance <sup>(5)</sup>.

3.6 Também ocorre que a directiva contenha um artigo segundo o qual as disposições nacionais que transpõem a directiva devem incluir uma referência à directiva ou ser acompanhadas de tal referência no momento da sua publicação. O desconhecimento desta cláusula designada «cláusula de interconexão» é sancionado pelo Tribunal de Justiça que recusa a

tomada em consideração da excepção invocada pelos Estados-Membros de que o direito interno existente estaria já em conformidade com a directiva <sup>(6)</sup>.

3.7 A dificuldade de transpor correctamente as directivas reside também na normatividade variável destas. Com efeito, existem duas categorias principais de disposições nas directivas:

- as disposições «opcionais» que se limitam a enunciar objectivos gerais; deixando aos Estados-Membros uma margem de manobra razoavelmente ampla na escolha das medidas nacionais de transposição,
- as disposições «prescritivas/incondicionais» que impõem aos Estados-Membros uma obrigação de conformidade das medidas nacionais de transposição com as disposições da directiva, como as definições, as disposições prescritivas/incondicionais que impõem obrigações precisas aos Estados-Membros, os anexos das directivas que podem incluir listas ou tabelas recenseando substâncias, objectos ou produtos, modelos de formulários que se aplicam a toda a União Europeia.

3.8 No que respeita às «disposições opcionais», a apreciação do carácter completo, fiel e efectivo, da transposição não deve incidir sobre a própria redacção das medidas nacionais mas sobre o conteúdo das medidas nacionais que deve permitir realizar os objectivos da directiva.

3.9 No caso de «disposições prescritivas/incondicionais» a atenção da Comissão e do Tribunal de Justiça incide mais na identidade de redacção entre as medidas nacionais e as disposições da directiva.

3.10 Ora, determinados Estados-Membros têm sérias dificuldades em encontrar uma redacção satisfatória das normas que transpõem «disposições prescritivas/incondicionais» que se podem resumir da seguinte forma: *a adopção de novas disposições deve, para a clareza do direito, ser acompanhada de uma «limpeza» sistemática dos textos, de forma a evitar a subsistência de disposições redundantes ou, pior ainda, contraditórias. É portanto necessário encontrar o justo equilíbrio entre uma transcrição demasiado estreita e uma revisão excessivamente ampla das disposições em causa, e, talvez aqui, uma certa fonte de dificuldades* <sup>(7)</sup>.

### 4. Métodos de transposição utilizados pelos Estados-Membros

4.1 A escolha das técnicas de redacção das medidas de transposição varia consoante se trate de «disposições opcionais» ou de «disposições prescritivas/incondicionais»:

- parece que a «transposição por cópia» das «disposições prescritivas/incondicionais» das directivas é cada vez mais utilizada pelos Estados-Membros, visto que a transposição deste

<sup>(1)</sup> Estudo do Conselho de Estado francês «Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national» (Para uma melhor introdução das normas comunitárias no direito nacional), estudo adoptado pela Assembleia-geral do Conselho de Estado em 22 de Fevereiro de 2007, Documentation française, Paris, 2007.

<sup>(2)</sup> TJCE de 20 de Março de 1997, Comissão/Alemanha, C-96/95, Col. P. I-1653.

<sup>(3)</sup> Relator J. VAN IERSEL; JO C 24 de 31.1.2006.

<sup>(4)</sup> Ver, por exemplo, TJCE, 26 de Junho de 2003, Comissão/França, C-233/00, Colect. p. I-66.

<sup>(5)</sup> TJCE, 19 de Setembro de 2000, Linster C-287/98, Colect., p. I-6917.

<sup>(6)</sup> Jurisprudência assente, TJCE, 23 de Maio de 1985, Comissão/República Federal da Alemanha, 29/84, Colect., p. 1661, de 8 de Julho de 1987, Comissão/Itália, 262/85, Colect., p. 3073 e de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos, C-144/99, Colect., p. I-3541.

<sup>(7)</sup> Contribuição do Conselho de Estado francês para o XIX colóquio da Associação dos Conselhos de Estado e dos órgãos administrativos supremos da União Europeia, Haia, 14 e 15 de Junho de 2004.

tipo de disposições não concede qualquer margem de manobra aos Estados-Membros, de forma que a atenção da Comissão e do Tribunal de Justiça incide mais sobre a coincidência, ou mesmo até sobre a identidade de redacção entre as medidas de transposição e as disposições incondicionais da directiva. Por essa razão, o Tribunal de Justiça nunca chegou a decidir que a obrigação de fidelidade ligada à transposição das directivas implique necessariamente uma cópia pura e simples,

— a Comissão é favorável a esse processo de cópia, concedendo simultaneamente especial atenção a que as definições da directiva sejam retomadas de forma fiel no texto de transposição, de forma a evitar toda e qualquer divergência semântica ou conceptual que seria prejudicial a uma aplicação uniforme do direito comunitário nos Estados-Membros e ao seu efeito útil,

— a fiscalização da transposição das «disposições opcionais» é, em contrapartida, mais problemática. Recorde-se que se trata da hipótese em que, em conformidade com a letra do artigo 249.º CE, a directiva se limita a formular objectivos gerais, deixando aos Estados-Membros a escolha discricionária quanto à forma e quanto aos meios de os atingir. A apreciação do carácter completo e fiel da transposição deve portanto incidir sobre o conteúdo das medidas nacionais e não sobre a redacção em si destas medidas. O Tribunal de Justiça afirma assim que a fiscalização das medidas de transposição deve privilegiar uma abordagem pragmática, caso a caso, em função dos objectivos da directiva e do sector a que se destina, o que pode confundir a Comissão <sup>(8)</sup>.

4.2 Por último, os Estados-Membros podem também efectuar a transposição por referência, quando se trata de disposições de carácter técnico, como por exemplo os anexos da directiva que incluem listas de objectos ou modelos de formulários, ou ainda que sejam objecto de alterações frequentes.

4.3 Os Países Baixos, a Eslováquia, a Áustria, a Finlândia e a Estónia recorrem à transposição por referência para os anexos técnicos de directivas frequentemente alteradas pelas directivas adoptadas segundo o processo de comitologia.

4.4 Verifica-se facilmente que o exercício de transposição não é tão simples quanto parece e isso devido ao conteúdo normativo variável das directivas. Esta diversidade conduz a diferenças nos processos nacionais de transposição.

4.5 Assim, o Reino Unido recorre a um processo acelerado de adopção de leis de transposição designado «*negative declaration*» através do qual o governo apresenta no parlamento o texto de transposição proveniente da concertação interministerial, que, salvo pedido em contrário, não é objecto de debate.

<sup>(8)</sup> TJCE, 15 de Junho de 2006, Comissão/Suécia, C-459/04; o Tribunal de Justiça julgou improcedente a acção por incumprimento intentada pela Comissão que considerava que a Suécia não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho. O Tribunal de Justiça decidiu que a directiva tinha de ser considerada uma «directiva-quadro» que, enquanto tal, não obrigava a uma harmonização total da regulamentação dos Estados-Membros relativa ao ambiente de trabalho.

4.6 A Bélgica utiliza um processo de urgência que se aplica a qualquer lei quando o termo do prazo de transposição impõe a adopção rápida de uma lei de transposição.

4.7 Em contrapartida, outros Estados-Membros não dispõem deste tipo de processo legislativo acelerado para a adopção das leis de transposição: a Alemanha, a Áustria e a Finlândia incluem-se nesses Estados.

4.8 Na França, não existe um tratamento normativo diferenciado consoante os desafios provenientes das diferentes directivas a transpor, seja por via legislativa simplificada, seja por via regulamentar.

## 5. Que soluções recomendar para uma melhor transposição das directivas?

— A questão essencial é determinar como elaborar a nível comunitário uma legislação mais fácil de transpor e que apresente coerência conceptual e a estabilidade relativa indispensáveis para a actividade das empresas e a vida dos cidadãos;

— antecipar a escolha do instrumento normativo de transposição estabelecendo, desde o início dos debates sobre o projecto de directiva, uma tabela de correspondência precisa e actualizada em permanência, como no Reino Unido,

— acelerar o processo de transposição a partir da publicação da directiva no Jornal Oficial da União Europeia, confiando a coordenação interna a um ponto de contacto interno que possua uma base de dados elaborada para esse efeito, como recomenda a Comissão na sua comunicação, ou até mesmo dotando este último de um sistema de alerta que alerte uns meses antes do termo de um prazo de transposição. A Bélgica, a Hungria e os Países Baixos já estão organizados desta forma,

— privilegiar a transposição por cópia quando se trate de disposições precisas e incondicionais ou de definições,

— admitir a transposição por reenvio bem preciso dirigido às disposições prescritivas/incondicionais da directiva, como as listas, tabelas recenseando produtos, substâncias, ou objectos visados pela directiva, modelos de formulários, certificados em anexo. O reenvio deve imperativamente ser precisamente dirigido, visto que o Tribunal de Justiça considera que um texto de direito interno que efectua uma remissão genérica para a directiva não pode ser considerado uma norma de transposição válida <sup>(9)</sup>. Os Países Baixos, a Eslováquia, a Áustria, a Finlândia e a Estónia são adeptos desta forma de transposição dos anexos técnicos das directivas,

<sup>(9)</sup> TJCE de 20 de Março de 1997, Comissão/Alemanha, C-96/95, Col. P. I-1653, já referido.

— adaptar os processos nacionais de transposição consoante o alcance da directiva recorrendo a processos acelerados sem por essa razão negligenciar as consultas internas obrigatórias relacionadas com a adopção de textos normativos.

## 6. Conclusão

6.1 Melhorar a aplicação do direito comunitário como reclama a Comissão é um objectivo de bom senso cuja realização assenta na sua maior parte nos Estados-Membros que são, como se verifica, confrontados com problemas mais complexos do que parecem à primeira vista.

6.2 Os Estados-Membros não deveriam, a pretexto da transposição das directivas, efectuar a revisão de partes da sua legislação nacional que não digam directamente respeito à legislação comunitária («gold plating») ou alterar por baixo determinadas disposições do seu direito interno que reduziriam os direitos dos cidadãos ou das empresas — poder-se-ia falar de «downgrading» — atribuindo a responsabilidade das alterações a «Bruxelas».

6.3 Os Estados-Membros deveriam recorrer mais sistematicamente à possibilidade disponibilizada pelo direito originário/Tratados de transpor as directivas através de negociação colectiva, em especial para as directivas de conteúdo social e económico; consoante os temas, as organizações da sociedade civil deveriam ser consultadas durante o processo preparatório da transposição <sup>(10)</sup> sobre as alterações ou os aditamentos a efectuar ao direito interno nesta ocasião. Estes processos de negociação e de consulta podem promover e facilitar a aplicação posterior do direito comunitário apoiando-se na sociedade civil. Com efeito, a consulta da sociedade civil antes da adopção das medidas nacionais de transposição esclarece a tomada de decisão pública permitindo que a administração nacional reúna as opiniões dos parceiros sociais, de peritos, ou de representantes dos profissionais do sector a que se aplica as medidas de transposição. Apresenta uma virtude pedagógica inquestionável permitindo que esses actores conheçam melhor o conteúdo das próximas reformas. Assim, o Reino Unido, a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, designadamente, consultam os parceiros sociais e os seus organismos consultivos enviando-lhes em simultâneo um texto

de transposição e uma série de questões precisas sobre esse texto.

6.4 É necessário ter mais em consideração a organização constitucional interna de vários Estados-Membros (Estados federais, descentralização regional, e outras formas de transferência de competências de soberania a nível infra-estadual); os prazos de transposição deveriam, por vezes, ser prolongados no que respeita às disposições comunitárias que afectam particularmente os poderes delegados a entidades territoriais (política regional, regiões ultraperiféricas e ilhas, etc.).

6.5 Os parlamentos nacionais e os parlamentos ou assembleias regionais (por exemplo os da Escócia, da Bélgica ou dos Länder alemães) estão particularmente envolvidos e são responsáveis pelas transposições do direito comunitário no domínio da lei para o qual têm competência atributiva ou consultiva; as comissões ou comités que constituem para esse efeito deveriam proceder a audições de especialistas e de representantes dos sectores em causa da sociedade civil e ter poderes especiais para planear a análise das propostas de lei de transposição, de forma a evitar que as «urgências» da legislação interna empurrem as datas de análise das disposições internas de transposição para além dos prazos estabelecidos; em compensação, as medidas de urgência (delegação legislativa ao executivo) poderiam ser aplicadas a alguns projectos em atraso que não sejam fonte de conflitos entre os partidos políticos, de modo a diminuir drasticamente o «número» das directivas não transpostas atempadamente.

6.6 Alguns já instituíram sistemas destinados a acelerar os processos de adopção de normas de transposição, outros instauraram técnicas com vista a melhorar a qualidade das transposições, e outros estão numa fase mais balbuciante e devem ainda adaptar-se. A título de exemplo, os ministérios e os parlamentos poderiam dotar-se de um serviço de estudo da transposição destinado a guiar/orientar os trabalhos de transposição. O que constitui uma oportunidade de modernizar a acção pública e não o cumprimento de uma obrigação imposta pelas instituições comunitárias, nomeadamente pela Comissão. Por outras palavras, trata-se aqui de assumir inteiramente o papel e a responsabilidade de cada um na construção europeia <sup>(11)</sup>.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Relator D. RETUREAU, JO C 24 de 31.1.2006 e relator J. VAN IERSEL, JO C 24 de 31.1.2006.

<sup>(11)</sup> No essencial, conclusão do estudo, já referido, do Conselho de Estado «Para uma melhor introdução das normas comunitárias no direito nacional».

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/769/CEE do Conselho no que respeita à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas [2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, diisocianato de metilenodifenilo, ciclo-hexano e nitrato de amónio]» (Versão codificada)**

COM(2007) 559 final — 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

Em 23 de Outubro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*«Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/769/CEE do Conselho no que respeita à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas [2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, diisocianato de metilenodifenilo, ciclo hexano e nitrato de amónio]»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2008, sendo relator David Sears.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor com 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Esta proposta da Comissão para decisão do Parlamento Europeu e do Conselho visa alterar a Directiva 76/769/CEE do Conselho acrescentando limitações à colocação no mercado e utilização de cinco substâncias não relacionadas entre si. Destas, quatro integravam as listas prioritárias definidas entre 1994 e 2000. As medidas propostas atentam apenas nos riscos para o público em geral. A última substância, nitrato de amónio, é apresentada sob este domínio para melhorar a segurança dos adubos à base de nitrato de amónio aquando da utilização normal por parte dos agricultores e distribuidores e como forma de combate ao terrorismo, sobretudo na limitação do acesso aos precursores explosivos. Neste último caso, a venda aos retalhistas e ao público em geral será também afectada.

1.2 O CESE defende determinadas propostas apresentadas, não todas. Os argumentos para cada substância e preparações onde se encontram são expostos ao longo dos pontos 5 a 9.9.

1.3 O CESE reconhece que esta será, praticamente, a última alteração à Directiva 76/769/CEE do Conselho antes de ser substituída em 1 de Junho de 2009 pelo Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH). Todavia, tal como acontecera com alterações prévias, lamenta que as substâncias e preparações não relacionadas entre si tenham sido associadas desta forma e sublinha os longos atrasos verificados desde que foram identificadas como substâncias prioritárias ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 93/93 do Conselho. Se tal se deve a restrições em termos de recursos ou de competências da Comissão ou de outros órgãos pertinentes, tal como a recém constituída Agência dos Produtos Químicos em Helsínquia, estas têm de ser enfrentadas o mais depressa possível, indubitavelmente antes de 1 de Junho de 2009. Os produtores também têm de reconhecer a sua obri-

gação de disponibilizar informação pertinente atempadamente durante a avaliação de risco. Sem esta disciplina, os resultados deixam de fazer qualquer sentido.

1.4 Por último, o CESE defende de forma inequívoca a Declaração do Conselho sobre a luta contra o terrorismo e as numerosas acções individuais que se seguiram. O CESE entende que desempenha um papel primordial neste processo, elaborando actualmente diversos pareceres na matéria. Com o objectivo de alcançar uma segurança duradoura, é primordial chegar a acordo em relação às acções adequadas e às vias legislativas a seguir, de forma a garantir respostas atempadas e eficazes por parte das partes interessadas.

## 2. Introdução

2.1 O Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), entrará em vigor em 1 de Junho de 2009. Irá alterar e revogar vários regulamentos e directivas do Conselho e da Comissão, inclusive a Directiva 76/769/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, no que respeita à colocação no mercado e utilização de algumas substâncias e preparações perigosas. Esta directiva, cuja proposta em análise visa alterar, pretende preservar o mercado interno e, simultaneamente, garantir um elevado nível de protecção da saúde humana e do ambiente.

2.2 O anexo 1 da Directiva 76/769/CEE do Conselho estabelece as limitações específicas à colocação no mercado e utilização de determinadas substâncias e preparações perigosas legalmente comercializadas durante os últimos 30 anos. Em 1 de



Junho de 2009, serão a pedra angular do anexo XVII do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

2.3 Alterações prévias à Directiva do Conselho 76/769/CEE (i.e., acrescentar medidas restritivas) tomaram a forma de directivas que requerem aplicação por parte dos Estados-Membros. A proposta da Comissão, decisão, não requererá transposição para as leis nacionais, caso contrário teria de ser revogada em 1 de Junho de 2009, data em que o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH) entra em vigor.

2.4 Será apresentada uma proposta final ao abrigo da Directiva 76/769/CEE do Conselho nos próximos meses, também de decisão, sobre as limitações à colocação no mercado e à utilização de diclorometano. Todas as propostas subsequentes de limitações à colocação no mercado e à utilização de substâncias e preparações perigosas enquadrar-se-ão nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

2.5 As substâncias (e quaisquer preparações que os contenham), para as quais têm sido consideradas necessárias limitações à comercialização e utilização, são geralmente consequência de avaliações de certas «substâncias prioritárias», nos termos do Regulamento (CEE) n.º 793/93. Foram definidas quatro listas prioritárias de avaliação, datando a última de 30 de Outubro de 2000, a aplicar pelas autoridades competentes nos Estados-Membros. Das 141 substâncias listadas, 83 têm Relatórios finais de Avaliação dos Riscos (RAR). Destas, 39 foram avaliadas pelos comités científicos da UE competentes e os resultados publicados no Jornal Oficial. Foram definidas medidas restritivas para 22 destas substâncias. A presente proposta inclui medidas restritivas para 4 outras substâncias (identificadas e debatidas em seguida nos pontos 5 a 9,12 como o DEGME, o DEGBE, o MDI e o ciclo-hexano).

2.6 Os lentos progressos verificados ao abrigo deste regulamento serão uma das principais razões para a introdução de uma nova abordagem destinada a todas as substâncias «existentes» ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH). Por conseguinte, também o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho será revogado em 1 de Junho de 2009.

2.7 Uma série de substâncias não incluídas nas quatro listas prioritárias originais também foram avaliadas no tocante ao seu impacto sobre a saúde humana e o ambiente, e/ou foram feitas propostas para restringir a sua comercialização e utilização, pois foram tratados novos problemas a pedido dos Estados-Membros. O nitrato de amónio é incluído nesta rubrica.

2.8 O nitrato de amónio é um caso singular e peculiar; as suas características são bem conhecidas, não tendo sido necessário, portanto, proceder à avaliação das suas consequências para a saúde humana ou o ambiente. Há muitos anos que é usado em grandes quantidades em todo o mundo como um fertilizante à base de azoto, não levantando riscos inesperados no local de trabalho para os utilizadores profissionais nem para os consumidores à escala doméstica. Infelizmente, é também um eficaz componente de explosivos, de custo reduzido e amplamente usado, de forma legítima, em explosivos industriais

ou militares e, de forma ilegítima, por terroristas. Pelos motivos expostos, as restrições à sua comercialização e utilização são enquadrados na Directiva 76/769/CEE do Conselho.

2.9 Poderia ter-se optado por outras bases legislativas dedicadas ao terrorismo ou aos precursores explosivos, no entanto, nos termos do actual Tratado UE, seria necessário obter unanimidade entre os Estados-Membros. O processo irá mudar uma vez ratificado o Tratado de Lisboa, todavia também demora o seu tempo.

2.10 É provável que outras drogas e precursores explosivos venham a ser acrescentados ao anexo XVII do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH), por conseguinte, no momento presente, esta linha de acção é considerada adequada.

2.11 O acima exposto refere-se a substâncias «existentes», ou seja, as 100 195 substâncias susceptíveis de terem sido comercializadas no mercado da Comunidade Europeia entre 1 de Janeiro de 1971 e 18 de Setembro de 1981. Estas são enumeradas no Inventário Europeu das Substâncias Químicas Existentes no Mercado (EINECS) publicado no Jornal Oficial da UE em 1990. As substâncias colocadas no mercado após 18 de Setembro de 1981 são definidas como «novas» e é-lhes exigida uma notificação detalhada de pré-comercialização, tendo em vista proteger a saúde humana e o ambiente.

### 3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A proposta da Comissão visa proteger a saúde humana, sobretudo a dos consumidores, preservando ao mesmo tempo o mercado interno das três substâncias (DEGME, DEGBE e ciclo-hexano) provenientes da primeira lista prioritária, de 25 de Maio de 1994, e uma substância (MDI) da terceira lista prioritária, de 27 de Janeiro de 1997, tal como previsto nos termos do Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho.

3.2 Em conformidade com a Recomendação 1999/721/CEE da Comissão de 12 de Outubro de 1999 e com posteriores recomendações semelhantes sobre os resultados da avaliação de risco e as estratégias de redução dos riscos para diversas substâncias, propõe-se uma série de restrições específicas e muito pormenorizadas, que se aplicará apenas à venda ao público em geral e não terá qualquer impacto para as condições no local de trabalho nem para o ambiente. Estima-se que os custos para a indústria e para a sociedade em geral serão mínimos e, por conseguinte, considera-se que as acções propostas são proporcionais aos riscos identificados. No caso das preparações contendo MDI, solicitam-se mais elementos em matéria de saúde.

3.3 Uma quinta substância, o nitrato de amónio, amplamente utilizado como fertilizante, é adicionada devido à sua capacidade para actuar como um oxidante e, sobretudo, para explodir quando misturado com outras substâncias. As restrições propostas destinam-se a assegurar que todos os adubos de nitrato de amónio se regem por uma norma de segurança

comum e, além disso, que limitam o leque de produtos à base de nitrato de amónio vendidos ao público em geral, com o objectivo de reduzir as quantidades facilmente desviadas para a utilização ilegal. Assim, poder-se-á afirmar que a restrição visa o benefício da saúde e da segurança do público em geral. Os utilizadores profissionais (agricultores e fabricantes de explosivos legítimos) não serão afectados por esta restrição. Embora os custos (e benefícios) se revelem difíceis de quantificar, estima-se que sejam proporcionais aos riscos identificados (e às medidas propostas).

3.4 A decisão entraria em vigor no terceiro dia após a sua publicação no Jornal Oficial da UE.

3.5 A proposta faz-se acompanhar de uma exposição de motivos, um documento de trabalho dos serviços da Comissão (relatório de avaliação de impacto) e, para as quatro substâncias avaliadas no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho, extensos e detalhados Relatórios de Avaliação dos Riscos (RAR) publicados pelo Gabinete Europeu de Produtos Químicos, em conjunto com material adicional, tanto favorável como crítico, da autoria dos diversos comités científicos e outros órgãos que têm ajudado a preparar ou avaliar os dados pertinentes.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 A exemplo de muitas alterações anteriores à Directiva 76/769/CEE do Conselho, a proposta em exame diz respeito a substâncias que não estão relacionadas entre si que, por motivos de clareza, serão discutidas separadamente.

#### 5. 2-(2-metoxietoxi)etanol (DEGME)

5.1 O DEGME é um éter de glicol com elevado ponto de ebulição, miscível com a água, geralmente utilizado como produto químico intermédio na química de síntese, como co-solvente em diversos produtos domésticos decorativos ou como agente anticongelante a baixas temperaturas, por exemplo em combustíveis para aviação. Segundo o RAR encomendado pelo Governo holandês, concluído em Julho de 1999, a produção total na Europa no início da década de 1990 era de cerca de 20 000 toneladas, das quais pouco mais de metade teve como destino a exportação.

5.2 A exposição do consumidor proveio da sua utilização em tintas e decapantes destinados à aplicação doméstica não-profissional «faça você mesmo». Como as suas propriedades físicas deixam antever, o DEGME é facilmente absorvido através da pele e, na ausência de vestuário protector, havia risco para os consumidores através da exposição cutânea.

5.3 De acordo com as últimas sondagens, o DEGME foi agora substituído por outros solventes em todas as tintas e decapantes vendidos ao público em geral. A acção apropriada é, pois, fazer com que o mesmo seja válido para os produtos fabricados na UE ou importados para a UE. Por conseguinte, a proposta garante que, a partir de 18 meses após a entrada em vigor da decisão, o DEGME não será colocado no mercado

como elemento da composição de tintas ou decapantes em concentração igual ou superior a 0,1 % em massa (ou seja, a níveis superiores aos provocados pela contaminação de outros constituintes permitidos ou pela sua co-produção). Os sectores da indústria afectados entendem-na como uma resposta razoável. Assim, o CESE apoia a limitação da colocação no mercado e da utilização do DEGME.

#### 6. 2-(2-Butoxietoxi)etanol (DEGBE)

6.1 O DEGBE também é um membro da família dos éteres de glicol, tendo um ponto de ebulição ligeiramente mais elevado do que o DEGME, mas com propriedades físicas semelhantes, incluindo a miscibilidade com a água. É amplamente utilizado como solvente em tintas aquosas, ajudando a formar película e aumentando a durabilidade. Por sua vez, reduz a frequência de pintura e limita as exposições globais. O RAR avaliou a produção total na Europa em cerca de 46 000 toneladas em 1994; em 2000, ascendia já a 58 000 toneladas, das quais 33 000 foram utilizadas em tintas.

6.2 O RAR identificou alguns riscos para os consumidores de inflamações respiratórias na sequência da inalação de gotículas ao usar tintas aquosas para pulverização contendo DEGBE. A inalação de vapor decorrente das aplicações com pincel ou rolo não inspirava preocupação a nível toxicológico.

6.3 Com base em provas apresentadas após a conclusão do RAR, em 1999, e reconhecendo a dificuldade em substituir o DEGBE na qualidade de um componente primordial das tintas aquosas, concluiu-se que a determinação de um nível máximo de 3 % em massa para o DEGBE em tintas para pulverização seria apropriado para proteger a saúde dos consumidores. Tintas com maiores concentrações de DEGBE podem ser colocadas no mercado destinado ao público em geral, na condição de ostentarem a menção «Não utilizar em equipamentos para pintura por pulverização». A venda aos utilizadores profissionais, mais propensos a usar o equipamento de protecção adequado, não será afectada. Os canais de distribuição são considerados suficientemente distintos para torná-lo possível.

6.4 Estas medidas tornar-se-ão eficazes entre 18 e 24 meses após a decisão entrar em vigor, dando tempo para quaisquer reformulações e re-rotulagens. Os sectores da indústria afectados entendem-na como uma resposta razoável. Assim, o CESE defende a limitação da colocação no mercado e da utilização do DEGBE como a forma adequada para proteger a saúde dos consumidores e para preservar o mercado interno.

#### 7. Diisocianato de metilenodifenilo (MDI)

7.1 MDI é o nome dado a um conjunto de produtos similares (isómeros) que, no estado puro, existiria como ceróide sólido, mas geralmente está disponível sob a forma de um líquido viscoso, de cor castanha, altamente reactivo. Segundo o RAR, a produção mundial em 1996 excedeu as 2 500 000 toneladas, das quais pelo menos 500 000 toneladas foram produzidas na UE. Na presença de polióis ou glicóis (ou mesmo

água) leves e de um agente dilatador, o MDI reage muito rapidamente na produção de espumas de poliuretano. Estas podem ser rígidas ou flexíveis, com uma vasta gama de utilizações na construção e noutros domínios enquanto componentes estruturais, vedantes, enchimentos, moldes e adesivos.

7.2 O consumidor expõe-se sobretudo através da utilização de espumas unicomponente, vendidas em latas para pulverização a adeptos do «faça você mesmo», com o objectivo de preencher irregularidades em trabalhos de estuque ou tijolo ou vedar portas ou janelas recém instaladas. O volume de vendas para este sector ascende a cerca de 10 000 toneladas por ano de MDI. É o suficiente para a produção de cerca de 36 milhões de latas por ano para consumidores e mais 134 milhões de latas por anos para profissionais. Produtos alternativos — por exemplo fibra de vidro para isolamento de janelas — são menos práticos e implicariam outros problemas.

7.3 Quantificar os riscos para os consumidores decorrentes da exposição e sensibilização dérmica e respiratória, com base nas exposições no local de trabalho, não tem sido tarefa fácil. Amostras puras dos isómeros são difíceis de obter. A própria reacção rápida do MDI com a água para fazer um sólido inerte insolúvel torna difícil um teste de risco padrão. Na prática, um consumidor que procede à pulverização através de um tubo direccionado de uma pequena lata que segura na mão limita a quantidade global disponível. Esvazia-se uma lata normal em 2-4 minutos. A secagem rápida na presença de vapor de água no ar remove o MDI. O produto final sólido é inerte e não é nocivo. É provável que a sua utilização se resuma a uma única aplicação (para preencher ou vedar um buraco, uma porta ou janela), esporádica (para a maioria dos utilizadores), em que certamente não estão em causa repetidas exposições diárias em condições de oficina. Como em qualquer operação de bricolage, o equipamento de protecção individual pode ou não ser usado rotineiramente.

7.4 Dado o acima exposto, não surpreende que, embora exista um risco teórico, se tenha revelado difícil, porventura impossível, identificar quaisquer casos concretos de sensibilização cutânea ou respiratória no público em geral (ou mesmo no local de trabalho, onde podem ser aplicadas as medidas protectoras adequadas). Tal significa, por seu turno, que é mais difícil identificar uma resposta adequada, com eficiência de custos e prática.

7.5 A este respeito, a avaliação de impacto sublinha, com razão, que enquanto as luvas de polietileno leves, baratas e perfeitamente adequadas podem e devem ser disponibilizadas com cada lata vendida ao público em geral para uso esporádico, as pesadas luvas nitrílicas ou de neopreno, como requerido para aplicações industriais, não podem. Pelo contrário, as máscaras anti-pó de algodão leve poderiam ser disponibilizadas com as latas, mas seriam ineficazes em caso de risco real — enquanto uma máscara para proteger contra todas as eventuais exposições

ao gás custaria cerca de dez vezes mais do que a lata, sem garantia de ser usada quando necessário.

7.6 A Comissão propõe, portanto, que as latas vendidas ao público em geral contenham luvas de polietileno (por exemplo, dobradas dentro da tampa) e que as latas sejam convenientemente rotuladas no que se refere aos perigos de reacções alérgicas (não-padrão) ao MDI ou de reacções semelhantes à asma (por parte de doentes asmáticos) ou de reacções cutâneas (por parte de quem já sofre de problemas cutâneos).

7.7 O CESE apoia a primeira dessas medidas, ou seja, a disponibilização de luvas de polietileno, que devem ser sempre usadas para a maioria das aplicações «faça você mesmo». No caso de esta medida importante e adequada permanecer executória, importa combater qualquer exigência no sentido de obedecer a normas mais rigorosas, que impeça as luvas de serem distribuídas.

7.8 O CESE questiona, no entanto, o detalhe das propostas adicionais de rotulagem, ainda que seja dado o devido tempo para permitir que esta seja introduzida a um custo proporcional. Não está claro, por exemplo, como um membro do público em geral terá conhecimento de que é «uma pessoa sensível aos diisocianatos que não o MDI» — ou por que razão isso é particularmente importante. Como estarão conscientes os asmáticos crónicos (longo prazo) ou os que sofrem de dermatite, praticamente todos os produtos de uso doméstico ou «faça você mesmo» podem desencadear uma reacção adversa aguda (curto prazo). Nestas circunstâncias, a importância de uma boa ventilação e a utilização de vestuário protector (luvas) é primordial — tal como as recomendações para cessar imediatamente qualquer uso do produto se os sintomas se verificarem. Esta é uma boa recomendação para todos os utilizadores, independentemente da sua história, e deve ser incluído no rótulo. Tendo em conta que as latas e, portanto, os rótulos, são pequenos, as recomendações devem ser claras e legíveis nas condições normais de uso. Se forem necessárias instruções de manuseamento ou de segurança suplementares, deverão ser incluídas num folheto de acompanhamento.

7.9 O CESE questiona também a proposta apresentada no travessão (3) segundo a qual «As pessoas singulares ou colectivas que colocam no mercado pela primeira vez preparações com MDI devem, num prazo de três anos (...) recolher dados sobre possíveis casos de pessoas que sofrem de alergias respiratórias (...) e colocar estes dados à disposição da Comissão (...) em conformidade com um protocolo de estudo no qual participarão centros especializados (...) que não são necessárias novas medidas de restrições». Dado que o MDI é usado rotineiramente desde os anos setenta e que, como referido acima, as vendas actuais excedem os 36 milhões de latas por ano dos produtores não abrangidos por este requisito, é difícil não entender isto como uma barreira pouco justificada à entrada no mercado.

7.10 O relatório de avaliação de impacto da Comissão explica que tal vem no seguimento de uma preocupação manifestada no RAR, segundo a qual determinados riscos de alergias respiratórias para os trabalhadores poderiam tornar-se relevantes para os consumidores. Afirma-se ainda que a informação actualmente transmitida pelos centros anti-veneno indicará que há poucos casos (ou nenhum) de consumidores com alergias respiratórias provocadas por produtos contendo MDI. Sejam quais forem as alegadas limitações desta via para relatório, não está claro que a proposta da Comissão fosse mais definitiva. A proposta parece, por conseguinte, desproporcionada face a um risco reconhecidamente hipotético e que, embora de uso generalizado, não está comprovado.

7.11 O CESE recomenda, portanto, que se retire esta parte da restrição à comercialização e utilização. Se persistirem dúvidas válidas em relação à segurança destes produtos, que não podem ser substituídos a curto prazo, têm de ser exploradas com os produtores, tal como têm de ser acompanhados os processos para a recolha de dados e respectiva avaliação.

## 8. Ciclo-hexano

8.1 O ciclo-hexano é um líquido incolor feito em grandes quantidades pela hidrogenação do benzeno. É utilizado quase inteiramente (> 95 %) na síntese do ácido adípico e, a partir desse, poliamida. A capacidade de produção mundial ultrapassa actualmente os 5 000 milhões de toneladas, dos quais cerca de 1 500 000 se localizam na UE. Esses processos ocorrem em sistemas fechados e os níveis de exposição são baixos. O ciclo-hexano também surge naturalmente em produtos de combustão, incluindo o fumo do tabaco, em petróleo bruto e plantas e em vapores de gasolina.

8.2 O ciclo-hexano também é utilizado como solvente para, entre outros, os adesivos de contacto à base de neopreno usados no couro (sapatos), indústrias automóvel e da construção. Por sua vez, inclui, em grande escala, a colocação de carpetes por profissionais e reparações similares de menor escala ou outras aplicações «faça você mesmo» pelo público em geral. O uso total em adesivos na UE é inferior a 10 000 toneladas por ano.

8.3 Tal como acontece com todos os hidrocarbonetos, a boa ventilação e a utilização de vestuário de protecção adequado ou equipamento de respiração é essencial. Tal pode ser razoavelmente garantido para a utilização profissional, mas não para os membros do público. No entanto, tal como acontece com as preparações com MDI, as características físicas dos produtos comercializados limitam os riscos significativamente. Os adesivos de contacto de colagem rápida são ideais para pequenas aplicações, mas torna-se extremamente difícil para um não-profissional fazer uma boa utilização em grande escala. Uma limitação relativa ao tamanho da embalagem para os produtos

vendidos ao público em geral pareceria, pois, adequada e geralmente aceite.

8.4 A Comissão propõe, portanto, que o ciclo-hexano não seja colocado no mercado enquanto componente de produtos adesivos à base de neopreno à venda ao público em geral em embalagens de mais de 650 gramas. Todas as embalagens devem advertir «Não utilizar para colocação de alcatifa» e devem ostentar o aviso «Não utilizar em condições de ventilação reduzida».

8.5 Os testes práticos para os piores cenários, como a aplicação de grandes painéis de cortiça numa parede interior, demonstram que tal limitaria adequadamente as exposições dos consumidores, que, como nos casos supra, são susceptíveis de serem pouco frequentes e de curta duração. Aparentemente, não haverá quaisquer provas de incidentes concretos provocados pela utilização de produtos adesivos à base de neopreno, apesar da sua utilização generalizada e já de longa data. As medidas podem, contudo, ser introduzidas sem provocar qualquer perturbação para os produtores nem consumidores. Assim, o CESE entende esta limitação da colocação no mercado e da utilização de ciclo-hexano como sendo proporcional aos riscos discutidos.

## 9. Nitrato de amónio

9.1 O nitrato de amónio é um sólido branco, vendido sob a forma de granulado, produzido a partir da amónia de gás natural há mais de 100 anos. A produção mundial excede os 20 000 milhões de toneladas. É importante como um fertilizante de azoto e como matéria-prima para explosivos. Esta última característica e a sua disponibilidade imediata e de baixo custo têm suscitado o interesse dos terroristas. São necessários outros componentes, tais como o gasóleo, muito fáceis de adquirir. Durante muitos anos, o nitrato de amónio foi o explosivo de eleição do IRA e também foi usado em bombardeamentos de grande visibilidade como o de Oklahoma, o do World Trade Centre e o de Bali. Foi recentemente utilizado em ataques perpetrados por grupos extremistas que operam em Londres e outras capitais europeias. Através da Internet obtêm-se com facilidade as fórmulas para a produção de tais dispositivos. Bastam 2 kg para se provocar um efeito devastador. Quantidades superiores a 500 kg poderão ser obtidas sem dificuldade por determinados membros do público em geral ou, se necessário, através da compra repetida de pequenas quantidades em lojas de jardinagem ou na venda a retalho. Controlar estas operações não é tarefa fácil.

9.2 Para os utilizadores profissionais (agricultores), o controlo é exercido da seguinte forma: manutenção de grandes quantidades mínimas de expedição (de modo a que um único pacote não possa ser transportado ou removido ilegalmente com facilidade) e exigência de uma gestão de produto cuidadosa

em todas as fases da cadeia de abastecimento. O nitrato de amónio na sua forma habitual é instável e pode decompor-se e tornar-se inutilizável. Deve, portanto, ser armazenado cuidadosamente e aplicado com a maior brevidade possível, limitando-se, assim, as quantidades disponíveis para outras utilizações.

9.3 O nitrato de amónio pode ser fornecido em diversas intensidades (% azoto) e com ou sem outros elementos essenciais (geralmente derivados do fósforo e potássio). Em estado puro, é composto por cerca de 35 % de azoto. É necessária uma certa diluição para se evitar danos para a vegetação. Obtêm-se as diferentes qualidades misturando-se componentes activos ou substâncias inertes, como o giz, ou através de reacções químicas que produzam o desejado *ratio* de elementos essenciais. Os produtos vendidos aos agricultores poderão ter 28 % ou mais de azoto. Estes fertilizantes com alto teor de azoto são sujeitos a um controlo nos termos do Regulamento (CE) n.º 2003/2003 para garantir que proporcionam a quantidade necessária de azoto e podem ser usados em segurança sem haver risco de explosão. Os adubos em conformidade com as referidas normas podem ser rotulados como «adubos CE» e podem ser comercializados fora das fronteiras nacionais. Os adubos que não cumpram as normas têm de restringir-se à comercialização dentro do país e são conhecidos como «adubos nacionais». Os produtos dirigidos ao consumidor têm, tipicamente, entre 20 e 25 % de azoto. Quanto menor a percentagem de azoto, mais elevados são os custos de transporte por unidade de adubo e maior quantidade deve ser aplicada a uma determinada área. Embora os adubos de nitrato de amónio sejam considerados essenciais para a agricultura comercial, o mesmo não se aplica às quantidades muito mais pequenas vendidas pelos retalhistas ao público em geral, e outros produtos podem ser substituídos.

9.4 Do ponto de vista de quem pretende fazer explosivos ilegais, quanto maior for o teor de azoto do nitrato de amónio, melhor. As misturas efectuadas mecanicamente podem ser re-concentradas através da solução simples e cristalização. As misturas efectuadas quimicamente são mais difíceis ou mesmo impossíveis de concentrar. Peritos governamentais da Dinamarca fizeram explodir baixas concentrações de 16 %. Com tempo e recursos, tudo é possível, embora, porventura, sejam mais apelativas as fórmulas concorrentes com recurso a matérias-primas igualmente acessíveis. Estas são descritas no Manual do Terrorista e em sítios Internet de acesso ao público em geral.

9.5 Após os ataques bombistas de Madrid, em Março de 2004, o Conselho Europeu aprovou uma Declaração sobre a luta contra o terrorismo e a constituição de um grupo de trabalho constituído por peritos em segurança de explosivos encarregado de desenvolver um plano de acção para combater o uso de engenhos explosivos por terroristas, que foi concluído em Junho de 2007. Uma das 47 acções específicas exigia a criação de um Comité Permanente de Peritos em engenhos

explosivos (SCEEP). Integram este processo uma série de especialistas do sector público e privado, que conta com contribuições de CEFIC e FECC, representantes dos produtores e distribuidores químicos, e da EFMA, representante dos fabricantes de fertilizantes.

9.6 O propósito da presente proposta é sujeitar todos os adubos de nitrato de amónio vendidos aos agricultores (ou distribuidores) às normas estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 2003/2003 e limitar o teor em azoto dos produtos vendidos ao público em geral. Se aprovado, o nitrato de amónio não poderá ser colocado no mercado 18 meses após a entrada em vigor da decisão, «como substância ou em preparações com teor em azoto igual ou superior a 20 % em massa em relação ao nitrato de amónio».

9.7 O CESE defende plenamente a primeira parte da proposta, segundo a qual os adubos com alto teor de azoto fornecidos aos agricultores, quer comercializados além-fronteiras quer não, devem cumprir o Regulamento (CE) n.º 2003/2003.

9.8 No que respeita à segunda limitação, relativa às vendas ao público em geral, o CESE observa que os volumes em causa podem ser maiores do que se pensava anteriormente, mais de 50 000 toneladas, e que a EFMA, em representação dos fabricantes de fertilizantes, aceitou o limite de 20 % para adubos de mistura (que poderiam ser re-concentrados sem grandes dificuldades), embora tenha proposto um limite de 24,5 % para os produtos misturados quimicamente (muito mais complexo). Dado que as discussões no seio do SCEEP ainda estão em curso, há que explorar atentamente esta e qualquer outra possibilidade antes de a decisão estar concluída. Na luta contra o terrorismo, uma coisa certa: as diversas partes interessadas, inclusive os produtores, distribuidores, retalhistas e o público em geral, têm de chegar a acordo e assumir um compromisso, de forma a alcançarem-se verdadeiros progressos na limitação do acesso aos precursores explosivos.

9.9 O CESE aceita com alguma relutância que a Directiva 76/769/CEE do Conselho seja a única base legislativa ao dispor da Comissão a curto prazo e que, portanto, as medidas tenham de ser propostas e debatidas deste modo. Espera-se que, após a ratificação plena do Tratado de Lisboa, seja aplicado um melhor sistema.

## 10. Observações na especialidade

10.1 O CESE lamenta, como fez anteriormente nos seus pareceres sobre alterações à Directiva 76/769/CEE do Conselho, que continuem a reunir produtos não relacionados entre si que requerem decisões separadas. Não é uma boa prática e não tem qualquer utilidade. Não é, com certeza, um exemplo de boa

governança. O CESE faz votos para que, a partir de 1 de Junho de 2009, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH), seja posto em prática um procedimento aperfeiçoado.

10.2 O CESE salienta ainda a demora da fase de maturação. A primeira lista de prioridades foi publicada em Maio de 1994. Ainda que a proposta seja acelerada, como é desejável, o impacto no mercado será pequeno até finais de 2010 (e mesmo nessa altura será difícil verificar melhorias na saúde humana). É igualmente difícil atribuir os atrasos inteiramente aos produtores que tinham de disponibilizar os dados em que os RAR se baseiam, pois estes já estão acessíveis há algum tempo. Se tal se deve à falta de recursos no seio da Comissão ou dos seus comités científicos ou outros órgãos ou agências responsáveis pela segurança do público, há que resolvê-lo antes de se registar

um aumento da carga de trabalho, na sua maioria sem prioridades definidas, previsto para a partir de 1 de Junho de 2009.

10.3 O CESE defende de forma inequívoca a Declaração do Conselho de 2004 sobre a luta contra o terrorismo e as várias acções que se seguiram e considera que a sociedade civil tem um papel primordial a desempenhar. Espera, pois, ser considerado um válido e útil interlocutor e parte interessada no processo e constata que está em curso a elaboração de uma série de pareceres na matéria. Chegar a acordo em relação às acções a empreender e as vias legislativas a seguir tendo em vista garantir respostas atempadas e eficazes por parte dos interessados será fundamental no alcance da paz e segurança duradouras na UE e áreas vizinhas.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que institui a empresa comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio»**

COM(2007) 571 final — 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

Em 30 de Novembro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Regulamento do Conselho que institui a empresa comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2008, tendo sido relator G. DANTIN.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 117 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu aplaude a decisão de criar a empresa comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio». Com efeito, considera que relançar, por este meio, os investimentos em I&D poderá dotar as empresas de um quadro de referência seguro que lhes permita contornar a actual fragmentação das formas de financiamento comunitário e coordenar acções de investigação as mais das vezes dispersas, aumentando a sua eficácia.

1.2 Regozija-se com a escolha do sector, que permite ao mesmo tempo situar-se na Estratégia de Lisboa, nos objectivos

de Barcelona respeitantes aos meios consagrados à I&D, mas também em outras políticas comunitárias referentes, designadamente, ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

1.3 Ao dar um parecer favorável à proposta em análise, o CESE pretende sobretudo salientar a importância para a UE da estratégia proposta em matéria de investimentos e de coordenação da investigação. Reconhece, assim, que esta estratégia representa um passo importante para a criação de um espaço europeu da investigação.

1.4 Contudo, em virtude dos financiamentos, participações múltiplas e importantes recursos comunitários envolvidos,

conviria definir melhor a utilização e a atribuição dos produtos finais da investigação, designadamente no respeitante à propriedade intelectual e à questão das patentes. Esta insuficiência tinha já sido apontada pelo Comité nos seus pareceres relativos à criação das empresas comuns IMI e Clean Sky. Na presente ITC, esta insuficiência corre o risco de se revelar ainda mais sensível na medida em que o produto final interessará às empresas em concorrência no mercado, designadamente os construtores de automóveis.

1.5 Por último, o CESE considera necessário:

- uma verdadeira simplificação dos procedimentos por causa do efeito negativo que a complexidade administrativa teve nos anteriores programas de I&D. Deste ponto de vista, o CESE lamenta que não tenha sido feito qualquer balanço consciencioso para determinar as razões de eventuais dificuldades encontradas pelas PTE (Plataformas Tecnologias Europeias), a fim de evitar outras dificuldades;
- um programa de informação susceptível de contribuir para a mobilização dos recursos económicos, públicos e privados necessários;
- programas de formação profissional que possibilitem uma adequação entre as qualificações dos trabalhadores e os postos de trabalho criados pela ITC.

## 2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento em exame visa lançar um das primeiras parcerias europeias público-privadas no domínio da I&D e constitui uma das seis iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). Esta parceria, denominada «Empresa comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio» diz respeito a um sector estratégico para a diversificação e a disponibilidade futura em matéria de energia.

2.2 As ITC têm por objectivo permitir à indústria, aos Estados-Membros e à Comissão colocarem em comum os seus recursos em favor de programas de investigação específicos.

2.3 Contrariamente à estratégia tradicional, que consiste em atribuir aos projectos, caso a caso, um financiamento público, as ITC dizem respeito a programas de investigação em grande escala com objectivos estratégicos de investigação comuns. Esta nova abordagem deverá criar uma massa crítica para a investigação e a inovação europeias, consolidar a comunidade científica nos principais domínios estratégicos, e harmonizar o financiamento dos projectos para uma exploração mais rápida dos resultados da investigação. As ITC visam domínios determinantes nos quais os instrumentos actuais não têm nem importância nem a rapidez necessária para manter ou colocar a Europa em posição vantajosa na concorrência mundial. São domínios em que um financiamento nacional, europeu e privado da investigação pode criar um importante valor acrescentado, designadamente incentivando o aumento das despesas privadas para a investigação e o desenvolvimento.

2.4 As pilhas de combustível são unidades de conversão de energia altamente eficientes, que poderão permitir uma redução cumulativa substancial das emissões de gases com efeito de estufa e de outros poluentes. Possibilitam, além disso, a flexibilidade da paleta energética na medida em que podem funcionar

com hidrogénio ou com outros combustíveis como o gás natural, o etanol e o metanol, contribuindo assim de modo decisivo, para a defesa do ambiente e para a luta contra a poluição.

2.5 Quanto ao sector das pilhas de combustível e hidrogénio, a ITC «Empresa Comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio» tem por objectivo geral contribuir para o desenvolvimento das competências essenciais para o sector e reforçar, assim, a competitividade da Europa. A proposta em apreço fornece o quadro jurídico necessário para a constituição de uma empresa comum deste tipo.

2.6 A Empresa Comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» contribuirá para a execução do Plano de Acção para as Tecnologias Ambientais (ETAP), em conformidade com o previsto na Comunicação COM(2004) 38 final, que incluía essa plataforma tecnológica entre os domínios de acção prioritários do ETAP.

## 3. Contexto e considerações gerais

3.1 A escassez da energia e a insegurança constante das fontes de abastecimento hipotecam a qualidade de vida dos cidadãos e a salvaguarda das condições de competitividade das empresas europeias. Estes factores poderiam ter, no futuro, graves implicações, incluindo num contexto de instabilidade permanente e de aumento dos preços dos recursos energéticos.

3.2 Por estas razões, as pilhas de combustão a hidrogénio apresentam um grande interesse para o futuro; com efeito, além de que permitem uma diversificação das fontes de energia disponíveis, constituem unidades de conversão de energia não poluentes, dado que o seu funcionamento apenas gera vapor de água. Os outros tipos de pilhas a combustível utilizam o gás natural ou outros combustíveis fósseis, permitindo também a redução das emissões de poluentes, graças à superioridade do seu rendimento.

3.3 A adopção do hidrogénio como vector de energia flexível pode contribuir para assegurar a segurança energética e estabilizar os preços da energia; com efeito, ele pode ser produzido a partir de qualquer fonte de energia primária e assim diversificar o leque de combustíveis para os transportes, os quais dependem actualmente, em 98 %, do petróleo.

3.4 A nível mundial, em 2005, o volume de negócios do sector das pilhas de combustível atingia cerca de 300 milhões de euros, dos quais apenas 12 % para a Europa; o investimento privado em investigação é estimado em cerca de 700 milhões de euros por ano, dos quais 78 % são investidos na América do Norte e só 10 % são investidos na Europa.

3.5 A estrutura actual do sector de actividade das pilhas de combustível e hidrogénio na Europa é totalmente insuficiente, apesar de que a EU investiu já fundos públicos consideráveis, este tema consta já da pasta da investigação «Energia e Transportes» do 7.º Programa-Quadro. O esforço europeu em matéria de investigação está muito longe daquilo que se pratica noutras regiões do mundo. Um estudo da Comissão Europeia (projecto «HyLights» da DG TREN), estima que a UE estará pelo menos cinco anos atrasada em relação ao Japão e à América do Norte no que respeita à demonstração de veículos movidos a pilhas de combustível.

3.6 Sem um novo e concreto impulso no domínio da investigação e do desenvolvimento, existe o risco de ver o desenvolvimento industrial de um domínio tão fundamental como o das pilhas de combustível e hidrogénio acumular atrasos em relação à concorrência mundial, o que terá repercussões negativas no desenvolvimento industrial e no emprego neste sector

3.7 Os principais problemas que emergem da análise das consultas efectuadas pela Comissão derivam da complexidade das investigações necessárias ao sector e da ausência de acordo concreto a nível comunitário para um plano de investimentos a longo prazo.

3.8 Nesta situação, face às intervenções necessárias no domínio da inovação que exigem muitos recursos, parece evidente que nenhuma empresa ou instituição pode levar a cabo sozinha a investigação necessária.

3.9 Os meios actualmente disponíveis, além de serem insuficientes, não são utilizados da melhor maneira, é o que testemunham as lacunas dos programas e/ou as inúteis duplicações; não são apropriados para financiar um programa em grande escala a nível da EU.

3.10 O sector europeu das pilhas de combustível está insuficientemente coordenado entre diversos países e áreas de actividade (instituições académicas, novas empresas industriais, PME de alta tecnologia, etc.), o que limita a congregação de conhecimentos e experiências, os progressos técnicos indispensáveis para aperfeiçoar o rendimento dos materiais e a redução dos custos, o que permitiria responder às expectativas dos novos clientes potenciais.

3.11 Conferir uma dimensão europeia à investigação no domínio das pilhas de combustível e hidrogénio constitui uma escolha obrigatória; parece, com efeito, ser a única solução possível para enfrentar os desafios difíceis que o sector tem de enfrentar.

3.12 A escolha de uma empresa comum público-privada permitiria à I&D comunitária do sector dar um salto para uma investigação mais eficaz que hoje enfrenta dificuldades para atingir a massa crítica indispensável. Tal parece essencial para ultrapassar a actual fragmentação dos programas de investigação entre os diferentes Estados-Membros, os quais são incapazes de alcançar a massa crítica indispensável, por falta de meios para financiar os programas necessários.

#### 4. Coerência

4.1 O ponto de referência para os programas de investigação é o 7.º Programa-Quadro. Com efeito, se queremos uma económica concorrencial e dinâmica, é indispensável relançar os investimentos em I&D.

4.2 O regulamento em apreço parece coerente com a política comunitária em matéria de investigação e com a Estratégia de Lisboa (competitividade), bem como com os objectivos de Barcelona (despesas consagradas à investigação) que prevêm um investimento de 3 % do PIB até 2010.

4.3 Além disso, parece coerente com a comunicação da Comissão relativa à iniciativa «Uma política energética para a Europa», lançada em Janeiro de 2007, bem como com o plano

estratégico europeu para as tecnologias energéticas (plano SET), sobre o qual o Comité está a elaborar um parecer <sup>(1)</sup>, e que deve servir de base para as orientações em matéria de tecnologias da energia para o próximo decénio. É também coerente com outras vertentes da acção comunitária como o ambiente e o desenvolvimento sustentável.

#### 5. Proposta da Comissão

5.1 A proposta de regulamento do Conselho que institui a empresa comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio», (COM (2007) 571 final), refere-se às disposições do 7.º Programa-Quadro (7.º PQ) objecto da Decisão n.º 1982/2006/CEE, que prevê uma contribuição comunitária para a criação de parcerias público-privadas a longo prazo, à escala europeia no domínio da investigação científica.

5.2 Estas parcerias assumem a forma de iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) e derivam das antigas plataformas tecnológicas europeias (PTE).

5.3 Na sua Decisão 2006/971/CEE relativa ao «Programa Específico de Cooperação», o Conselho salientou a necessidade de criar parcerias público-privadas e delimitou seis domínios nos quais a criação de iniciativas tecnológicas conjuntas poderá relançar a investigação europeia:

- pilhas de hidrogénio e de combustível;
- aeronáutica e transportes aéreos <sup>(2)</sup>;
- medicamentos inovadores <sup>(3)</sup>;
- sistemas de computação incorporados <sup>(4)</sup>;
- tecnologias nanoelectrónicas <sup>(5)</sup>;
- GMES (*Global Monitoring for Environment and Security* — vigilância global do ambiente e da segurança).

5.4 No contexto desta estratégia global, o regulamento objecto da proposta COM(2007) 571 final em apreço prevê a aplicação da Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC) sobre as pilhas de combustível e hidrogénio, mediante a criação de uma Empresa Comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio».

5.5 A Empresa Comum será considerada uma organização internacional dotada de personalidade jurídica na aceção do artigo 22.º da Directiva 2004/17/CEE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, e do artigo 15.º da Directiva 2004/18/CEE. A sua sede é estabelecida em Bruxelas e as suas actividades cessarão em 31 de Dezembro de 2017, salvo prorrogação pelo Conselho que altere o regulamento em exame.

5.6 Os principais objectivos do plano da Comissão, ao criar esta Empresa Comum, estão expostos pormenorizadamente no artigo I.2 do Estatuto da Empresa Comum, anexo à proposta de regulamento em apreço:

- colocar a Europa na vanguarda das tecnologias das pilhas de combustível e do hidrogénio a nível mundial;

<sup>(1)</sup> TEN/332 — «Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas», relator: Zboril.

<sup>(2)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 11 (INT/364).

<sup>(3)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 1 (INT/363).

<sup>(4)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 15 (INT/370).

<sup>(5)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 19 (INT/369).



- possibilitar a entrada nos mercados das tecnologias das pilhas de combustível e do hidrogénio, permitindo que a acção das forças comerciais no mercado possa resultar em benefícios substanciais para o público;
- alcançar uma massa crítica nos esforços de investigação que permita dar confiança à indústria, aos investidores públicos e privados, aos responsáveis pela tomada de decisões e a outras partes envolvidas no sentido da sua participação num programa a longo prazo;
- incentivar a realização de novos investimentos em Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Demonstração (IDT&D) por parte das empresas, a nível nacional e regional;
- construir o Espaço Europeu da Investigação;
- estimular a inovação e o surgimento de novas cadeias de valor, incluindo as PME;
- facilitar a interacção entre as empresas, as universidades e os centros de investigação no domínio da investigação fundamental;
- encorajar a participação dos novos Estados-Membros e dos países candidatos;
- apoiar a elaboração de novas regulamentações e normas a fim de suprimir os obstáculos artificiais ao comércio do hidrogénio;
- fornecer informação fiável ao público em geral sobre a segurança do hidrogénio e sobre os benefícios das novas tecnologias em termos ambientais, de garantia do aprovisionamento, de custos energéticos e de emprego.

## 6. Base jurídica

6.1 A proposta consiste num regulamento do Conselho, que inclui, em anexo, os estatutos da empresa comum. A presente proposta baseia-se no artigo 171.º do Tratado CE. A empresa comum será um organismo comunitário cujo balanço será controlado pelo artigo 185.º do Regulamento (CE Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho. É, pois, conveniente ter em conta o facto de que esta iniciativa entra, pela sua natureza, nas parcerias público-privadas beneficiando de um contributo do sector privado pelo menos igual ao do sector público.

## 7. Constituição

7.1 Os membros fundadores da Empresa Comum são:

- a) a Comunidade Europeia, representada pela Comissão;
- b) o Agrupamento Industrial Europeu para a iniciativa tecnológica conjunta sobre as «Pilhas de Combustível e Hidrogénio»

7.2 Após a criação da Empresa Comum, será possível a um Agrupamento Científico, representando organizações de investigação sem fins lucrativos, poderá tornar-se membro, caso tenha sido criada uma entidade para representação da comunidade científica.

## 8. Financiamento

8.1 Os custos administrativos da Empresa Comum, expostos no artigo 5.º do regulamento, são financiados em partes iguais pelos membros fundadores.

8.2 Os custos operacionais da IDT&D são financiados conjuntamente através da contribuição financeira da Comunidade e de contribuições em espécie provenientes das entidades

jurídicas de direito privado que participem na Empresa. A contribuição das entidades de direito privado deverá corresponder a um montante pelo menos equivalente à contribuição da Comunidade.

8.3 A contribuição comunitária máxima, a título dos custos administrativos ou do funcionamento da Empresa Comum, é de 470 milhões de euros. O Comité considera que o montante poderia ser mais elevado dada a importância da investigação que é objecto desta ITC. Por outro lado, os custos administrativos são estimados num máximo de 20 milhões de euros. As contribuições são provenientes da dotação orçamental do Programa Específico «Cooperação» de execução do Sétimo Programa-Quadro de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração, em conformidade com o disposto na alínea b) do n.º 2, do artigo 54.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002.

8.4 No caso de um agrupamento científico vir a ser constituído (ver ponto 7.2.), a sua contribuição é fixada em 1/12 avos dos custos administrativos, com a redução subsequente da contribuição da Comissão.

8.5 A não ser que sejam aprovados novos financiamentos para o período posterior a 2013 (termo do 7.º PQ), só os projectos relativamente aos quais uma convenção de subvenção tenha sido assinada até 31 de Dezembro de 2013 poderão continuar a ser executados durante o período de 2014 a 2017.

## 9. Observações na generalidade

9.1 O CESE emite parecer favorável à decisão de constituir a Empresa Comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» e aprova a respectiva proposta de regulamento (COM(2007) 572 final). Sublinha, antes de mais, a importância para a União Europeia da estratégia proposta em matéria de investimentos e de coordenação da investigação, que leva, nesta ITC, ao aumento da diversificação da combinação energética, em especial no que diz respeito ao sector dos transportes <sup>(6)</sup>.

9.2 De facto, como já afirmou em pareceres anteriores sobre outros regulamentos relativos à Decisão 2006/971/CE do Conselho relativa ao programa específico «Cooperação», o CESE considera que o relançamento dos investimentos em I&D constitui um instrumento apropriado para fornecer às empresas um quadro de referência seguro para ultrapassar a actual fragmentação dos financiamentos comunitários e evitar a dispersão dos programas.

9.3 O CESE apoiou, desde o início, em numerosos pareceres, a exigência de um envolvimento cada vez maior da UE no domínio da investigação e do desenvolvimento. Na impossibilidade de citar todas estas intervenções, limitar-nos-emos a recordar as duas últimas, aprovadas por ampla maioria na reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007, relativamente às Empresas Comuns CLEAN SKY et ENIAC

9.4 **No plano geral:** no parecer <sup>(7)</sup> sobre o Livro Verde «Espaço Europeu da Investigação: novas perspectivas», o CESE confirma que «*apoia o objectivo da criação de infra-estruturas de investigação de craveira mundial, sendo necessário assegurar que beneficiem posteriormente de um financiamento duradouro e estável*», recordando, porém, que «*uma condição essencial para assegurar o seu êxito e lhe conferir sentido é a participação dos institutos e grupos universitários domiciliados nos Estados-Membros, bem como o envolvimento da indústria nos projectos de cariz técnico*».

<sup>(6)</sup> TEN/297: «Pacote energético no sector dos transportes», relator: IOZIA.

<sup>(7)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 1 (INT/358).

9.5 **No plano particular:** no parecer <sup>(8)</sup> sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o relatório sobre os progressos realizados na utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis», o CESE defendia vigorosamente a importância do desenvolvimento dos programas de investigação relativos à matéria em questão no presente regulamento.

9.5.1 O Comité considera que se deve dar especial atenção à investigação no sector dos biocombustíveis, em particular os de segunda geração, sem todavia sacrificar outras possibilidades como as que estão ligadas ao desenvolvimento do hidrogénio solar ou do hidrogénio derivado do tratamento da biomassa.

9.5.2 Afirma, depois, que «Não obstante os desenvolvimentos para produzir hidrogénio a partir da biomassa, inclusivamente recorrendo às biotecnologias, ou a partir de fontes de energia renováveis, a possível difusão e comercialização de veículos a hidrogénio estão dependentes dos custos elevados das pilhas de combustível» e declara, para concluir, que «para que o hidrogénio se torne uma energia alternativa economicamente fiável é necessário baixar os custos de produção. O Comité considera oportuno que se apoie a investigação em tecnologias ligadas às pilhas de biocombustíveis (biofuel cells), isto é, a célula de combustível biológico que utiliza biocatalisadores para converter a energia química em energia eléctrica».

## 10. Observações na especialidade

10.1 Contudo, tendo em conta o sistema de financiamento múltiplo e compósito aplicado e o volume importante dos recursos comunitários envolvidos, o Comité considera que conviria definir melhor a utilização e a atribuição dos produtos finais da investigação. Para tal, a questão das patentes e da propriedade intelectual, como definida no art. 17.º do projecto de regulamento, ou do n.º 24 do artigo 1.º do Anexo ao Estatuto da Empresa, que se limita a evocar princípios, mereceria ser mais precisa e explícita, com o risco de se tornar num dos pontos delicados da concretização harmoniosa da ITC «Pilhas de Combustível e Hidrogénio». Esta insuficiência tinha já sido apontada pelo Comité nos seus pareceres relativos à criação das empresas comuns IMI e Clean Sky. Na presente ITC, esta insuficiência corre o risco de se revelar ainda mais sensível na medida em que o produto final resultante da investigação interessará a empresas em concorrência directa no mercado, designadamente os construtores de automóveis, muitos dos quais estarão presentes na empresa comum. Igualmente em virtude do importante financiamento comunitário, conviria estudar mecanismos

que favoreçam o retorno dos investimentos europeus ou, pelo menos, que esta preocupação apareça no documento em apreço.

10.2 Como é assinalado no ponto 5.2, as ITC resultam do trabalho das antigas «Plataformas Tecnológicas Europeias» (PTE). Ora estas, por vezes, não atingiram o objectivo pretendido de relançamento estratégico da investigação na Europa. A criação das ITC assenta na constatação das dificuldades eventuais enfrentadas pelas PTE, cujo papel era, em substância, dar um contributo essencial para a indústria em matéria de competitividade.

10.2.1 Deste ponto de vista, o Comité lamenta a ausência, na proposta da Comissão, de um quadro mais pormenorizado sobre os trabalhos efectuados nas antigas plataformas tecnológicas europeias (PTE); não se faz qualquer balanço, não se evocam os resultados obtidos e não se apresenta qualquer referência bibliográfica. Um balanço sério com o objectivo de estabelecer com precisão as causas de eventuais dificuldades encontradas pelas PTE evitaria dificuldades no novo dispositivo.

10.3 Todavia, para que este novo dispositivo possa atingir os objectivos que a ITC «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» se propõe e maximizar todas as potencialidades que representa este novo dispositivo, será necessário, na opinião do CESE, que haja:

- uma verdadeira simplificação dos procedimentos, em virtude do efeito negativo que a complexidade administrativa teve nos anteriores programas de I&D. Por outro lado, o Comité prestará uma atenção particular à necessidade de permitir a todos os interessados participarem na escolha dos objectivos e na análise dos resultados finais;
- um extenso programa de informação sobre as possibilidades oferecidas pela empresa comum ITC, nomeadamente sobre a sua capacidade de mobilizar os recursos económicos necessários em função das novas formas de financiamento;
- programas de formação profissional capazes de preparar uma mão-de-obra altamente qualificada, dotando-a dos conhecimentos necessários à I&D, que sirvam de base à empresa comum e constituem um factor altamente estratégico para o futuro da indústria da UE. Estas qualificações de elevado nível, necessárias para responder à natureza altamente técnica dos postos de trabalho em I&D que vão ser criados, constituirão, além disso, um travão ao êxodo dos investigadores, para além de serem uma das condições indispensáveis para assegurar a liderança industrial e ambiental da União Europeia nestes sectores estratégicos.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 34 (INT/286).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva .../.../CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos programas de computador» (Versão codificada)**

COM(2008) 23 *final* — 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

Em 13 de Fevereiro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*«Proposta de Directiva .../.../Ce do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos programas de computador (Versão codificada)»*

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março) decidiu por 126 votos a favor com 2 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à fusão das sociedades anónimas» (Versão codificada)**

COM(2008) 26 *final* — 2008/0009 COD

(2008/C 204/06)

Em 14 de Fevereiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o 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 à fusão das sociedades anónimas» (Versão codificada)*

Tendo considerado que o conteúdo da proposta é plenamente satisfatório e não suscita observações, o Comité, na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março) decidiu por 117 votos a favor e 1 voto contra com 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho tendente a coordenar as garantias que, para protecção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 48.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade» (Versão codificada)**

COM(2008) 39 final — 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

Em 14 de Fevereiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o 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 tendente a coordenar as garantias que, para protecção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 48.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade» (Versão codificada)*

Tendo considerado que o conteúdo da proposta é plenamente satisfatório e não suscita observações, o Comité, na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março) decidiu por 125 votos a favor e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Redes trans-europeias: Para uma abordagem integrada»**

COM(2007) 135 final

(2008/C 204/08)

Em 21 de Março de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*«Comunicação da Comissão — Redes transeuropeias: Para uma abordagem integrada»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 19 de Fevereiro de 2008, sendo relator Marian KRZAKLEWSKI.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 13 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 64 votos a favor com 1 abstenção, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

realização das infra-estruturas correspondentes previstas e reduzir os seus custos de construção em relação aos que seria necessário suportar caso não se tivesse em conta o efeito das sinergias possíveis entre as diferentes redes.

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) sustenta que uma abordagem integrada das redes transeuropeias (RTE) é um dos métodos para a prossecução do objectivo do desenvolvimento sustentável da União Europeia.

1.2 O CESE está convicto de que a aplicação de uma abordagem integrada das redes transeuropeias permite acelerar a

1.2.1 Tendo em conta o que precede, o Comité insta a Comissão Europeia (CE) a apresentar propostas que alarguem o

âmbito dos apoios financeiros para abordagens integradas, *sob a forma de «função de abordagens integradas»*, das redes transeuropeias (em sentido amplo, ou seja, englobando as ramificações das redes) antes da próxima revisão intercalar.

1.3 Ao proceder à análise das condições nas quais é possível realizar uma abordagem integrada das redes transeuropeias na sua dimensão global, o CESE considera que a realização eficaz do exercício de sinergia é possível desde que ocorra um processo de convergência dos sectores <sup>(1)</sup>. Na opinião do Comité, outra condição importante para se atingir uma maior eficácia da abordagem integrada é a rápida conclusão da estrutura de base deste tipo de rede.

1.4 Quanto ao conteúdo da comunicação da Comissão, o CESE propõe que este seja alargado através de uma análise sobre até que ponto a recente adesão à UE de doze novos Estados-Membros pode influenciar as possibilidades e o âmbito de aplicação da abordagem integrada nestes países.

1.5 O Comité afirma que a abordagem integrada das redes transeuropeias é especialmente importante no que diz respeito às seguintes questões:

- limitação dos danos ambientais durante a construção das redes e sua exploração,
- diminuição do número de diferendos e sua mais fácil resolução em situações de conflito de interesses que surjam no decurso da construção das redes e durante o seu funcionamento.

1.6 O CESE considera que, tanto nas iniciativas pan-europeias como nas de dimensão nacional, os estudos científicos se revestem de importância capital para que a abordagem integrada das redes transeuropeias produza os melhores efeitos possíveis. O Comité assinala que, actualmente, estes estudos caracterizam-se por uma compartimentação por temas e por sectores, pelo que exorta a Comissão e o Conselho a programarem e a lançarem em todas as áreas de investigação científica europeia, programas e aplicações sobre sinergias entre todos os tipos de redes que compõem a estrutura geral das redes transeuropeias.

1.7 Considerando que alguns países da UE possuem redes dorsais de fibras ópticas que foram instaladas para dar resposta às necessidades tecnológicas de outras infra-estruturas nacionais (como as redes de energia eléctrica ou ferroviárias), o CESE está convicto de que é conveniente explorar comercialmente em maior escala estas redes de fibras ópticas (serviços de telecomunicações, transmissão de dados, etc.), no âmbito da realização da abordagem integrada.

1.7.1 Ao mesmo tempo, o Comité considera que, relativamente ao desenvolvimento intensivo das infra-estruturas locais (municipais) em muitos países da UE, e tendo em conta a abordagem integrada, dever-se-á aproveitar a construção destas novas infra-estruturas para reforçar a penetração das redes de acesso em fibras ópticas e para criar infra-estruturas municipais inteligentes <sup>(2)</sup>, de que deverão fazer parte os mapas integrados SIG <sup>(3)</sup>. Desta forma, a abordagem integrada da rede de infra-estrutura municipal poderá ser realizada através de um sistema informático (Sistema Inteligente de Gestão da Infra-estrutura).

<sup>(1)</sup> Convergência organizativa dos sectores englobando as empresas.

<sup>(2)</sup> Uma infra-estrutura inteligente dispõe de componentes periféricos ou integrados capazes de coligar e transmitir informação sobre o estado da infra-estrutura a um computador central e, por vezes, receber instruções do computador, desencadeando mecanismos de controlo (Universidade de Toronto de Engenharia Civil — Última actualização: 9 de Novembro de 2001).

<sup>(3)</sup> Ver ponto 4.2.3 — Observações na especialidade.

1.8 O Comité propõe que, nos seus projectos relativos a uma abordagem integrada das redes transeuropeias, a Comissão tome em consideração as tecnologias integradas do gás renovável e da produção energética respeitadora do ambiente. Graças a estas tecnologias, que aproximam a geração de energia eléctrica do destinatário final, é possível reduzir as emissões de dióxido de carbono.

1.8.1 No âmbito desta abordagem, dever-se-ão procurar os efeitos de sinergia, de coordenação e de economia que podem ser obtidos no processo de desenvolvimento das biotecnologias e das tecnologias energéticas do gás.

1.9 Analisando a questão das sinergias possíveis no domínio das redes transeuropeias de energia, se nos colocarmos na situação dos países bálticos, novos Estados-Membros da UE, o CESE considera que, no contexto de uma abordagem integrada, importa aplicar uma das iniciativas possíveis para superar etapas rapidamente e empreender a integração dos sistemas dos países bálticos com os do resto da UE através de uma ponte energética. No entanto, na execução deste projecto, não se pode aceitar que, para o mais longo prazo (2020), se recorra à prática dos custos irrecuperáveis <sup>(4)</sup> no domínio das redes de transmissão.

## 2. Introdução

2.1 A criação, conexão e melhor integração e coordenação do desenvolvimento das infra-estruturas europeias de energia, de transportes e de telecomunicações são objectivos ambiciosos que constam do Tratado <sup>(5)</sup> e derivam das orientações para o crescimento e o emprego da Estratégia de Lisboa <sup>(6)</sup>.

2.2 Nos artigos 154.º, 155.º e 156.º do Tratado e nas orientações para o crescimento e o emprego, foram introduzidos objectivos respeitantes ao desenvolvimento das infra-estruturas europeias de energia, de transportes e de telecomunicações, à sua interconexão e à melhoria da sua integração e coordenação.

2.3 Com base nas disposições assim consignadas no Tratado e nas referidas orientações, nasceu a ideia de constituir redes transeuropeias de transportes, de energia e de telecomunicações, que seriam o sistema circulatório da economia comunitária.

2.4 Em Julho de 2005, com vista a assegurar que o funcionamento das redes transeuropeias produzisse os melhores resultados possíveis, nomeadamente do ponto de vista do reforço da competitividade da União Europeia, a Comissão Europeia atribuiu a um grupo de pilotagem expressamente dedicado a esta tarefa o mandato de definir uma abordagem comum destinada a coordenar melhor as diferentes intervenções comunitárias, com a finalidade de apoiar a realização das redes transeuropeias de transportes, de energia e de telecomunicações.

2.4.1 O grupo de pilotagem debruçou-se mais especificamente sobre as seguintes questões:

- sinergia entre as redes europeias,
- respeito do ambiente no quadro das redes transeuropeias,

<sup>(4)</sup> Custos irrecuperáveis (em inglês *stranded costs*) — Custos provenientes de investimentos e obrigações referentes exclusivamente ao passado (custos históricos) e que ainda não foram recuperados pelos investidores com a venda de energia eléctrica e outros serviços, nem podem ser recuperados num mercado aberto à concorrência. A data-limite para os assumir é normalmente a data de criação do mercado da energia ou da sua liberalização.

<sup>(5)</sup> Artigos 154.º, 155.º e 156.º do Tratado.

<sup>(6)</sup> Orientações n.ºs 9, 10, 11 e 16 para o crescimento e o emprego para o período 2005-2008.

- exploração das novas tecnologias no âmbito da rede transeuropeia de transportes,
- financiamento das redes transeuropeias e, no contexto desta problemática:
  - articulação entre os fundos,
  - financiamento dos grandes projectos prioritários,
  - recurso à parceria público-privado (PPP) para financiar as redes transeuropeias.

2.5 O parecer do CESE que a seguir se apresenta tem por objecto a comunicação da Comissão (COM(2007) 135 final) intitulada «Redes transeuropeias: Para uma abordagem integrada», elaborada na sequência dos trabalhos do grupo de pilotagem.

### 3. Observações na generalidade

*Situação actual da execução das redes transeuropeias*

#### 3.1 Rede transeuropeia de transportes (RTE-T)

3.1.1 Desde o último alargamento da União Europeia em 2007, a RTE-T passou a contar com trinta projectos prioritários, a realizar até 2020. Por outro lado, a Comissão sublinhou recentemente a necessidade de a estender aos países vizinhos <sup>(7)</sup>.

3.1.2 A realização destes grandes projectos sofreu alguns atrasos em relação aos calendários iniciais. Ainda que alguns tenham sido concluídos ou estejam em vias de o ser <sup>(8)</sup>, o ritmo de realização dos eixos de transportes considerados prioritários continua a ser muito lento. O CESE refere em pormenor as causas deste estado de coisas num parecer de iniciativa <sup>(9)</sup>.

3.1.3 Entre estes trinta projectos prioritários, dezoito são ferroviários e outros dois dizem respeito à navegação interior e ao transporte marítimo. Os modos de transporte mais respeitadores do ambiente beneficiam, portanto, de uma clara prioridade. Os mapas constantes do relatório preparado pelo ECORYS para a Comissão <sup>(10)</sup> mostram o actual estado de adiantamento dos trinta projectos e o estado de evolução previsto no final do período abrangido pelo actual quadro financeiro plurianual, em 2013. Uma análise destes documentos revela que a rede está ainda incompleta.

3.1.4 A comunicação da Comissão objecto do presente parecer recapitula as dotações que foram atribuídas à realização da RTE-T para o período de programação financeira 2000-2006 e apresenta os mecanismos de financiamento estabelecidos no quadro financeiro plurianual 2007-2013. Durante este período financeiro, a contribuição directa do orçamento comunitário a favor do desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes eleva-se a 8 013 mil milhões de euros.

3.1.5 Durante o período de programação 2007-2013, o FEDER e o Fundo de Coesão continuarão a ser as principais fontes de intervenção da UE para co-financiar os projectos da rede transeuropeia de transportes. De uma maneira geral, a contribuição comunitária para a sua realização deverá concentrar-se nas secções transfronteiriças e nos pontos de estrangulamento.

<sup>(7)</sup> COM(2007) 32 de 31.1.2007.

<sup>(8)</sup> A ligação fixa entre a Suécia e a Dinamarca, concluída em 2000; o aeroporto de Malpensa, em 2001; a linha ferroviária de Betuwe, entre Roterdão e a fronteira alemã, em 2007; o projecto PBKAL (TGV Paris--Bruxelas/Bruxelas-Colónia-Amesterdão-Londres), concluído em 2007.

<sup>(9)</sup> JO C 157 de 28.6.2005, p. 130.

<sup>(10)</sup> Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergistic impacts, ECORYS, Agosto de 2006.

3.1.6 O Banco Europeu de Investimento continuará a financiar infra-estruturas de transportes através de empréstimos e por meio de um instrumento de garantia específico dotado de 500 milhões de euros provenientes de fundos próprios do BEI e de outros 500 milhões de euros retirados do orçamento da rede transeuropeia de transportes (ou seja, 6,25 % do seu montante total).

#### 3.2 Rede transeuropeia de energia (RTE-E)

3.2.1 Em Janeiro de 2007, no seu «Plano de Interconexões Prioritárias», a Comissão avaliou o estado de adiantamento dos projectos considerados de interesse europeu. No que se refere à energia eléctrica, os projectos executados em conformidade com o plano são poucos (12 em 32) e apenas cinco foram efectivamente concluídos <sup>(11)</sup>.

3.2.2 Quanto ao gás, a situação parece ser melhor: em dez projectos, sete deverão entrar em exploração durante o período 2010-2013. Por outro lado, verifica-se, no entanto, que a realização de 29 terminais de gás natural liquefeito (GNL) <sup>(12)</sup> em reservatórios de gás continua atrasada, porque se renunciou a construir nove e porque foram suspensos os trabalhos de cinco outros.

3.2.2.1 Como causa principal destes atrasos e deficiências, a Comissão refere a complexidade da planificação e dos procedimentos de obtenção de licenças. Entre os outros motivos, contam-se a oposição da opinião pública, a insuficiência das fontes de financiamento e a estrutura de integração vertical das empresas do sector energético.

3.2.3 A UE deverá investir, até 2013, pelo menos 30 mil milhões de euros em infra-estruturas (6 mil milhões de euros nas redes de energia eléctrica, 19 mil milhões de euros nas condutas de gás e 5 mil milhões de euros nos terminais GNL), se pretende realizar plenamente as prioridades enunciadas. São, igualmente, indispensáveis investimentos não só no domínio das ligações transfronteiriças, mas também no sector da produção de energia.

3.2.4 Os investimentos relativos à rede transeuropeia de energia beneficiam de apoio financeiro de fundos do orçamento comunitário, que só pode ser atribuído em casos específicos e estritamente justificados. Trata-se da rubrica orçamental exclusivamente destinada ao financiamento das redes transeuropeias, ou de recursos retirados dos Fundos de Coesão e Estruturais, os quais representam mais de um terço da despesa comunitária e estão afectados ao financiamento do desenvolvimento regional, nomeadamente no domínio das redes de energia.

3.2.5 O recurso a outros instrumentos financeiros (fundos, empréstimos) permite financiar a fase ligada à realização dos investimentos. O Banco Europeu de Investimento é a principal fonte de financiamento das redes transeuropeias. No total, os diferentes contratos de empréstimo destinados ao financiamento do conjunto das redes transeuropeias atingiram, no período de 1993 até ao fim de 2005, um total que se eleva a 69,3 mil milhões de euros, dos quais 9,1 mil milhões de euros foram afectados às redes de energia.

<sup>(11)</sup> Aleksandra Gawlikowska-Fryk, *Transeuropejskie sieci energetyczne* [As redes transeuropeias de energia], 2007.

<sup>(12)</sup> Em inglês *Liquid Natural Gas* (LNG).

### 3.3 Redes transeuropeias de telecomunicações

3.3.1 De todas as redes que compõem as RTE, são as das telecomunicações (eRTE) que têm a sua realização mais avançada. A abertura progressiva dos serviços de telecomunicações à concorrência, desde 1988, teve efeitos consideráveis. A intensificação da concorrência estimulou os investimentos, a inovação e a emergência de novos serviços, ocasionando igualmente uma significativa baixa de preços para os consumidores.

3.3.2 Nesta fase, os investimentos visam essencialmente a modernização das redes existentes, com vista à transição para a geração seguinte, a difusão dos telemóveis de terceira geração e de outros serviços de conexão sem fios e o equipamento das zonas rurais da UE com banda larga.

3.3.2.1 Estes investimentos podem ser referentes à instalação de redes de fibra óptica, cujos custos de engenharia civil e de cablagem no interior dos edifícios representam 70 % das despesas. A construção de linhas ferroviárias, de estradas ou de gasodutos/oleodutos pode facilitar essa instalação em zonas mal servidas neste aspecto.

3.3.3 Um dos grandes problemas associados à rede transeuropeia de telecomunicações é o da necessidade de colmatar as disparidades no acesso à banda larga entre as zonas urbanas e as rurais. A este respeito, os Estados-Membros assumiram a obrigação de tomar medidas concretas e de definir objectivos com vista a reduzir essas desigualdades até 2010.

3.3.4 Para aplicar um planeamento coerente e completar a cobertura em banda larga, é necessário coordenar e integrar melhor as diferentes fontes de financiamento (Fundos Estruturais, Fundo de Desenvolvimento Rural, Fundos RTE e financiamentos nacionais).

*Domínios abrangidos pela abordagem integrada das redes transeuropeias*

### 3.4 Sinergias entre redes europeias

3.4.1 Um primeiro exemplo de sinergia no domínio das RTE consiste em associar as redes ferroviárias e rodoviárias<sup>(13)</sup>. As vantagens daí decorrentes são apresentadas na comunicação da Comissão «Extensão dos principais eixos transeuropeus de transporte aos países vizinhos — Orientações para os transportes na Europa e nas regiões vizinhas»<sup>(14)</sup>. As mais significativas são: uma melhor utilização do espaço, a realização conjunta de trabalhos de construção, a atenuação do impacto visual e da fragmentação das paisagens e a adopção de medidas para reduzir o impacto das infra-estruturas comuns (protecção anti-ruído, passagens para animais de grande e pequeno porte). Por outro lado, esta combinação das infra-estruturas abre possibilidades reais de diminuir os custos e o impacto ambiental negativo.

3.4.2 Foram realizados estudos<sup>(15)</sup> sobre as possibilidades de desenvolver outras combinações de redes, como a passagem de uma linha de alta tensão num túnel ferroviário ou a colocação de cablagem de telecomunicações, nomeadamente cabos de fibra óptica, ao longo de uma linha de caminho-de-ferro. A questão

foi examinada do ponto de vista da viabilidade técnica, do impacto no custo dos projectos e da complexidade dos procedimentos. Esta análise permitiu chegar às conclusões a seguir apresentadas.

3.4.2.1 À excepção da combinação dos gasodutos com outras infra-estruturas, cuja viabilidade técnica parece difícil devido à amplitude dos perímetros de segurança necessários, existem vantagens reais na combinação das RTE entre si.

3.4.2.2 As sinergias entre as redes de telecomunicações e as de transportes parecem ser as mais promissoras. É possível otimizar cada rede de transportes dotando-a de uma rede própria de comunicações, utilizada para a respectiva gestão. Na maior parte dos casos, as redes ferroviárias e de auto-estradas dispõem já destas redes de comunicações. Em certos casos, a capacidade excedentária destas últimas é utilizada para outros fins como, por exemplo, a transmissão de dados.

3.4.2.3 A procura sistemática de sinergias entre um sistema de gestão da infra-estrutura e uma rede de telecomunicações é uma abordagem pouco utilizada actualmente.

3.4.2.4 Uma hipótese cuja viabilidade poderia ser interessante verificar é a de criar interconexões entre as redes de electricidade e as infra-estruturas de transportes e de telecomunicações, como por exemplo, a instalação de cabos de alta tensão na proximidade das margens de canais e rios, as interconexões de tensão limitada (2 × 25 kV) utilizando as linhas ferroviárias de alta velocidade e as interconexões mais sistemáticas entre linhas de alta tensão subterrâneas (300 a 700 kV) nos traçados das redes de transportes. Estas sugestões não anulam a necessidade imediata de interconectar as redes nacionais de alta tensão, antes apontam para uma malhagem mais fina de redes eléctricas nacionais num horizonte temporal mais distante, em sincronia com o período de realização dos grandes projectos de infra-estruturas.

### 3.5 Integração do ambiente nas redes transeuropeias

3.5.1 A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego apela à realização das RTE numa perspectiva compatível com o desenvolvimento sustentável.

3.5.2 Entre os projectos prioritários da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) predomina uma maioria de iniciativas que favorecem os modos de transporte mais respeitadores do ambiente e menos consumidores de energia, designadamente o caminho-de-ferro e a via fluvial. A conclusão da rede transeuropeia de transportes terá um impacto positivo no ambiente. A manter-se o actual ritmo, em 2020, as emissões de CO<sub>2</sub> actualmente produzidas pelo sector de transportes terão aumentado 38 %. Segundo a Comissão, a realização dos 30 eixos prioritários retardará este aumento em cerca de 4 %, ou seja, reduzirá as emissões de CO<sub>2</sub> em 6,3 milhões de toneladas por ano.

3.5.3 A interconexão das redes nacionais de energia e a conexão das fontes de energia renováveis permitirão otimizar a utilização das capacidades de cada Estado-Membro e, por conseguinte, reduzir o impacto ambiental negativo.

<sup>(13)</sup> Alguns Estados-Membros introduziram a obrigação legal de procurar tais sinergias, designadamente a Alemanha, com o imperativo de «agregação» (*Bündelungsgebot*) previsto no n.º 2 da lei federal sobre a protecção da natureza (*Bundesnaturschutzgesetzes*).

<sup>(14)</sup> COM(2007) 32 final de 31.1.2007.

<sup>(15)</sup> *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts*, ECORYS, Agosto de 2006.

3.5.4 A legislação comunitária no domínio da protecção do ambiente estabelece um quadro claro que os grandes projectos devem respeitar. As orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes remetem explicitamente para esse quadro <sup>(16)</sup>. Os novos programas de infra-estruturas no domínio das RTE deverão ser objecto de uma avaliação ambiental estratégica <sup>(17)</sup> e cada novo projecto deve ser objecto de avaliação individual <sup>(18)</sup>. Estas avaliações podem ser utilizadas para fixar o quadro de estudo de eventuais sinergias a realizar.

3.5.5 Cada projecto individual deve cumprir o disposto na legislação comunitária relativa ao ruído, à água e à protecção da flora e da fauna <sup>(19)</sup>.

3.5.6 Se nenhuma das alternativas, no caso de um projecto declarado de utilidade pública, representar uma solução optimizada e conforme com a legislação comunitária, poderão ser tomadas medidas compensatórias, que permitam realizar o projecto compensando ao mesmo tempo o eventual impacto negativo.

### 3.6 Uma abordagem integrada para o financiamento das redes transeuropeias

3.6.1 A articulação dos fundos para a realização das redes transeuropeias é uma questão que está na origem de sérios problemas, e mesmo de conflitos. A Comissão sempre se preocupou com a questão da acumulação, para um mesmo projecto, de financiamentos comunitários provenientes de diferentes fontes. O Tribunal de Contas chamou a atenção para esta questão nos seus relatórios sobre a execução das redes transeuropeias pela Comissão.

3.6.2 Segundo a comunicação objecto do presente parecer do CESE, o grupo de pilotagem concluiu que convém excluir qualquer possibilidade de acumular subvenções de diferentes fundos comunitários. Para garantir a transparência orçamental e por uma questão de boa gestão financeira, o regulamento financeiro e/ou os actos de base sectoriais aprovados ou em vias de aprovação excluem a possibilidade de acumulação de vários instrumentos financeiros comunitários para financiar a mesma acção.

3.6.3 A comunicação contém uma informação essencial que tem uma incidência determinante nos investimentos relativos às redes transeuropeias: a de que as despesas efectuadas no âmbito de um projecto integrado num programa operacional que beneficie de uma ajuda financeira a título dos Fundos Estruturais ou do Fundo de Coesão não podem ser objecto de financiamento através de outros instrumentos comunitários.

3.6.3.1 Daqui decorre que quando as despesas relativas, por exemplo, a equipamentos do sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS) ou à electrificação de uma linha de caminho-de-ferro não beneficiam de uma contribuição financeira a título dos Fundos Estruturais ou do Fundo de Coesão, essas despesas podem ser financiadas por fundos atribuídos às redes transeuropeias. A construção de uma linha ferroviária

poderá ser financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão. Será igualmente possível segmentar os projectos em troços regionais, que poderão ser co-financiados quer pelo FEDER ou o Fundo de Coesão, quer pelos fundos atribuídos às redes transeuropeias.

## 4. Observações na especialidade

### 4.1 Uma abordagem integrada no desenvolvimento das redes energéticas de electricidade e de gás

4.1.1 O desenvolvimento das tecnologias do gás relativamente à produção (tecnologias mistas <sup>(20)</sup>, co-geração <sup>(21)</sup>) implica um aumento do risco dos investimentos no domínio das redes de energia eléctrica (o encaminhamento desta é substituído pelo transporte do gás natural e pelo desenvolvimento de uma co-geração de gás local, de uma co-geração em pequena escala, de uma micro co-geração).

4.1.2 As novas tecnologias de transporte do gás implicam um aumento do risco dos investimentos efectuados no sector das redes do gás (o encaminhamento por rede do gás natural é substituído pelo transporte por mar e por estrada, graças ao recurso às tecnologias do gás natural comprimido (GNC) <sup>(22)</sup> e do gás natural liquefeito (GNL)).

4.1.3 A convergência dos sectores da energia eléctrica e do gás (das empresas destes sectores), isto é, a aproximação dos seus regimes de propriedade, da sua gestão e da sua organização, é uma condição necessária para uma prática tecnológica integrada no domínio da exploração do gás natural, da produção de energia eléctrica e de calor. Por esse motivo, é indispensável ultrapassar a abordagem por sector, renunciando à exclusão recíproca estabelecida entre electricidade e gás. É especialmente importante acelerar a convergência entre o sector da energia eléctrica e o sector do gás nos novos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, tendo em conta as consequências sociais que tal continua a provocar em todos os Estados-Membros afectados, sejam eles «novos» ou «antigos».

### 4.2 Uma abordagem integrada no desenvolvimento das redes de fibras ópticas

4.2.1 Numa parte dos países da UE, incluindo igualmente em alguns dos novos Estados-Membros, por exemplo, na Polónia, foram construídas grandes redes de fibras ópticas para aplicações tecnológicas, neste caso para a energia eléctrica <sup>(23)</sup> e a ferrovia <sup>(24)</sup>. A exploração destas redes para fins comerciais progride muito bem <sup>(25)</sup>, mas o grande potencial de integração que comportam continua a não ser aproveitado. Estes filões inexplorados encontram-se igualmente no sector do gás, para não citar outros. No entanto, estas potencialidades consistem sobretudo em integrar na rede de telecomunicações redes tecnológicas de fibras ópticas destinadas a diversas infra-estruturas (electricidade, vias férreas), de forma a constituir uma efectiva rede de acesso.

<sup>(20)</sup> «Sistemas que combinam gás e vapor, com uma potência unitária global variando de algumas dezenas a 200 MW» — Jan Popczyk, «Co dalej z elektroenergetyką?» (Que futuro para a electricidade?), Revista mensal da Associação dos Electricistas Polacos, VI 2000.

<sup>(21)</sup> Ver nota n.º 25.

<sup>(22)</sup> Em inglês *Compressed Natural Gas* (CNG). Trata-se de um combustível, o gás natural, comprimido a uma pressão de 20-25 MPa.

<sup>(23)</sup> Na Polónia, a TelEnergia é uma rede de fibras ópticas deste tipo.

<sup>(24)</sup> A rede de fibras ópticas polaca *Telekomunikacja Kolejowa* — Grupa PKP (Telecomunicações ferroviárias — Grupo PKP) constitui um exemplo.

<sup>(25)</sup> Na Polónia, a fusão das sociedades TelEnergia e Telbanku, que conduziu à criação da Exatel, uma empresa moderna do mercado dos serviços de sistemas informatizados, é um exemplo deste tipo de combinação.

<sup>(16)</sup> Decisão n.º 884/2004/CE supracitada, artigo 8.º.

<sup>(17)</sup> Avaliação ambiental estratégica — Directiva 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

<sup>(18)</sup> Avaliação de efeitos no ambiente — Directiva 85/337/CEE, alterada pelas directivas 97/11/CE e 2003/35/CE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente.

<sup>(19)</sup> Directiva «Aves» (79/409/CEE), Directiva «Habitats» (92/43/CEE) e Directiva-quadro no domínio da água (2000/60/CE).



4.2.2 Muitos Estados-Membros da UE e, nomeadamente, os novos aderentes, encontram-se numa fase de construção intensa das suas infra-estruturas municipais, tais como as canalizações de água e outras condutas, que beneficiam de co-financiamento comunitário, especificamente a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão. Esta circunstância oferece uma oportunidade única de integrar nestas infra-estruturas as redes de acesso de fibras ópticas. Para as zonas rurais e as pequenas cidades europeias, esta é uma oportunidade para dar um salto civilizacional. Para incentivar eficazmente a realização concreta da integração de que falamos, podem ser tomadas medidas que favoreçam dispositivos de atribuição de fundos comunitários ao desenvolvimento das infra-estruturas municipais, por exemplo, através da promoção da construção de infra-estruturas integradas.

4.2.3 A rede de acesso de fibras ópticas pode servir de base para a construção de uma infra-estrutura municipal inteligente, abrangendo a direcção (técnica) das diversas componentes (inteligentes) destas infra-estruturas (água canalizada, condutas, transporte, redes de aquecimento, segurança pública) e a sua gestão (em matéria de supervisão técnica e no mercado de serviços). Um mapa integrado SIG (gerido pelo município ou pelo distrito e acessível às empresas envolvidas nas infra-estruturas em funcionamento no seu território) deverá fazer parte dessas infra-estruturas municipais inteligentes. Actualmente, é este mapa que possui o maior potencial para integrar a estrutura das redes de infra-estruturas municipais.

#### 4.3 *Uma abordagem integrada e a questão das tecnologias do gás natural renovável e da produção energética respeitadora do ambiente*

4.3.1 As tecnologias do gás natural renovável (tecnologias de co-geração <sup>(26)</sup> de pequena escala, tecnologias baseadas na gaseificação da biomassa produzida pelas grandes explorações agrícolas) oferecem a possibilidade de limitar o desenvolvimento das redes eléctricas e as perdas que aí se verificam, assim como de explorar melhor a energia primária e, ao mesmo tempo, de reduzir as emissões de dióxido de carbono.

4.3.2 Uma categoria muito importante de tecnologias integradas é a das tecnologias energéticas respeitadoras do ambiente (ecológicas e de co-geração), centradas na produção de energia (energia eléctrica e calor) e na utilização de resíduos (municipais,

provenientes da produção agrícola e da indústria agro-alimentar).

#### 4.4 *Uma abordagem integrada para financiamento da estrutura das redes de infra-estruturas sob a forma de uma parceria público-privado*

4.4.1 O objectivo visado pelo recurso ao financiamento integrado das infra-estruturas sob a forma de parcerias público-privado é atingir uma maior eficácia na utilização dos recursos financeiros comunitários destinados ao desenvolvimento das infra-estruturas, nomeadamente nos novos Estados-Membros.

4.4.2 As experiências de parcerias público-privado, que se multiplicaram nos antigos países da União (a antiga UE-15), dizem respeito ao financiamento de grandes investimentos em infra-estruturas. Nos novos Estados-Membros (países da Europa Central e Oriental), a parceria público-privado deve ser explorada para financiar investimentos em infra-estruturas de pequena dimensão nos municípios, pelo que é hoje cada vez mais importante que esta experiência na aplicação da parceria público-privado seja transferida dos antigos Estados-Membros para os novos, tendo, no entanto, em mente que não é possível transferi-la directamente, tal como é impossível proceder a uma comparação directa entre o financiamento de grandes projectos únicos de infra-estruturas e o de um vasto número de pequenos projectos.

4.4.3 Face à disponibilidade de recursos financeiros comunitários, os municípios de alguns Estados-Membros (nomeadamente dos países da Europa Central e Oriental) acabam por investir em excesso nas infra-estruturas sectoriais, como as canalizações de água e outras condutas, deixando por explorar o potencial de integração destas infra-estruturas na fase do investimento. Trata-se de um fenómeno muito perigoso, porque exclui qualquer possibilidade de reduzir as despesas de investimento nas infra-estruturas (baixa de eficácia na utilização dos fundos comunitários) e agrava os encargos municipais, devido aos custos futuros injustificados de exploração desta infra-estrutura objecto de investimento excessivo (aumento dos custos fixos de exploração das infra-estruturas suportados pelos habitantes do município em questão). A participação do capital privado no financiamento das infra-estruturas constitui um meio eficaz para aproveitar o potencial de integração e limitar o risco de investimento excessivo.

Bruxelas, 13 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(26)</sup> A co-geração (ou produção combinada de calor e electricidade (PCCE), em inglês *Combined Heat and Power* — CHP) é um processo tecnológico que produz simultaneamente energia eléctrica e energia térmica utilizável numa central (fonte: versão polaca da Wikipedia).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (reformulação)»**

COM(2007) 265 final/3 — 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

Em 16 de Julho de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*«Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (reformulação)»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 19 de Fevereiro de 2008, sendo relator Eduardo CHAGAS.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 65 votos a favor, 21 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe com interesse a proposta de regulamento sobre o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias. A escolha da Comissão de optar nesta proposta por uma harmonização da aplicação do regulamento que permita impor uma definição de cabotagem clara e aplicável e regras globalmente melhoradas em matéria de aplicação e de controlo do cumprimento, responde às solicitações da maioria dos profissionais do sector.

1.2 No entanto, o CESE considera que a dimensão social do acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias merece mais atenção. Tanto a cabotagem como o tráfego terceiro <sup>(1)</sup> pode conduzir à concorrência desleal e ao dumping social no sector, que resultam da diferença salarial entre motoristas dos novos e dos antigos Estados-Membros.

1.3 O CESE é de opinião que uma operação de cabotagem num prazo de sete dias pode facilitar a sua fiscalização. Sendo que a cabotagem só pode ser admitida quando sucede a um transporte internacional.

1.4 A fiscalização da cabotagem deve fazer parte de uma estratégia nacional de fiscalização da aplicação da legislação relativa às actividades rodoviárias bem como de uma coordenação a nível da Comissão. O CESE opõe-se à florescência de comités a nível europeu e solicita a criação de um único comité, composto por representantes dos Estados-Membros e pelos parceiros sociais como observadores.

1.5 A longo prazo, o Comité incentiva a Comissão a proceder a mais análises com vista a concretizar melhor o mercado interno, juntamente com uma maior harmonização das normas de qualidade, da protecção do trabalhador e do quadro fiscal e social, incluindo a redução das diferenças salariais

<sup>(1)</sup> Considera-se tráfego terceiro o transporte entre um país A e um país B efectuado por um transportador estabelecido num país C.

## 2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento em análise, relativa ao acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias, diz respeito a elementos que fazem parte dos alicerces do mercado interno do transporte rodoviário.

2.2 Mais precisamente, esses alicerces são constituídos por um quadro jurídico que institui regras europeias, denominadas regras comuns aplicáveis, que o transporte internacional rodoviário de mercadorias e de passageiros na UE (ou seja, efectuado a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros) deve cumprir.

2.3 Este quadro:

- introduz as normas de qualidade mínimas a cumprir para ter acesso à actividade;
- liberaliza o transporte internacional rodoviário de mercadorias e os serviços ocasionais de passageiros;
- estabelece uma concorrência regulada para os serviços regulares de passageiros e no que se refere às operações de cabotagem por transportadores não-residentes.

2.4 Tendo por objectivo o bom funcionamento do mercado interno dos transportes, este quadro jurídico foi elaborado sem ter sempre em conta o seu impacto social, ou seja, o impacto sobre as condições de emprego e de trabalho dos(as) condutores (ras) profissionais de autocarro ou de camião. Na época (a primeira directiva data de 1962), a dimensão social do mercado interno dos transportes rodoviários ou o transporte sustentável não constituíam preocupações políticas na matéria.

### 3. Proposta da Comissão

3.1 A proposta da Comissão identifica cinco opções políticas que variam entre a «não alteração» e a «liberalização» que, virtualmente, não colocariam qualquer limitação quantitativa à cabotagem. O Comité considera que, actualmente, as normas variam demasiado na Europa para que a liberalização total seja possível sem que ocorra a degradação das normas e da qualidade de serviço, assim como de normas há muito em vigor para a protecção da saúde, da segurança e das condições de trabalho na indústria. Por conseguinte, actualmente propõe uma opção intermédia mais limitada: a opção da harmonização, que incluiria uma definição mais clara e aplicável das circunstâncias nas quais as operações de cabotagem deveriam ser permitidas, juntamente com procedimentos melhorados com vista a garantir a conformidade, o reforço, a normalização e a simplificação da burocracia envolvida.

3.2 Esta proposta faz parte de um pacote legislativo que inclui três propostas de regulamento, que visam actualizar, simplificar e diminuir as regras de acesso à actividade e ao mercado do transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros, e um relatório sobre a aplicação aos condutores independentes da directiva relativa ao tempo de trabalho. Por conseguinte, há que situar esta proposta nesse pacote.

3.3 Nessa óptica, a Comissão justifica esta proposta de regulamento pela necessidade de melhorar a clareza, legibilidade e a aplicabilidade das regras em vigor. Algumas das medidas deste quadro legislativo não são aplicadas nem feitas aplicar de forma uniforme, devido a disposições legislativas ambíguas e incompletas.

3.4 Mais precisamente, os seguintes aspectos suscitam problemas quando da sua aplicação e/ou da fiscalização da sua aplicação:

- o âmbito de aplicação do regulamento no que se refere aos transportes efectuados por transportadores comunitários com destino ou partida em países terceiros;
- as dificuldades na aplicação do conceito de cabotagem temporária; apesar de uma comunicação interpretativa publicada em 2005 com base na definição do conceito de «temporário» dada pelo Tribunal de Justiça em relação à livre prestação de serviços, as dificuldades permanecem e os Estados-Membros tendem a aplicar regras divergentes, difíceis de fazer aplicar ou que criam ónus administrativos adicionais;
- a falta de eficácia do intercâmbio de informações entre Estados-Membros; por consequência, as empresas que operam num Estado-Membro distinto do Estado-Membro de estabelecimento raramente são objecto de sanções administrativas. Tal situação pode levar a distorções da concorrência entre estas empresas, menos inclinadas a sujeitar-se às normas estabelecidas, e as outras;
- a heterogeneidade dos vários documentos de controlo (licença comunitária, cópias autenticadas e certificado de motorista), o que levanta problemas quando das operações de fiscalização na estrada e está, com frequência, na origem de demoras consideráveis para os operadores.

3.5 O objectivo da proposta é rever e consolidar os Regulamentos (CEE) n.º 881/92 e (CEE) n.º 3118/93 e a Directiva 2006/94/CE. No entanto, não se trata de uma reformulação pura e simples visto que a proposta contém elementos novos, por exemplo, no que respeita à cabotagem. A proposta tem por base o artigo 71.º do Tratado que se refere às regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais e às condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro <sup>(2)</sup>.

3.6 A Comissão considera que a sua proposta é coerente com a necessidade de um bom funcionamento do mercado interno, que contribui para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa, para o reforço da segurança rodoviária e para o exercício que consiste em «legislar melhor» e que melhorará o respeito das normas de protecção social.

3.7 O regulamento proposto incide sobre matéria do EEE (Espaço Económico Europeu), devendo, portanto, ser-lhe extensível.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE acolhe com interesse a proposta de regulamento sobre o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias. Por princípio, o CESE defende que o objectivo a longo prazo seja chegar a um mercado liberalizado para os transportes rodoviários de mercadorias na UE, ladeado pela melhoria das normas europeias nos domínios da saúde, segurança e protecção do trabalhador, bem como pela harmonização em matéria fiscal e social, incluindo a redução das diferenças salariais. Ou seja, defende que se deveria perseguir a Opção 5 da Comissão, que está em conformidade com o Regulamento n.º 3118/93 e com a política do mercado interno. Esta opção poderá tornar a indústria mais competitiva, trazendo benefícios para todas as empresas europeias enquanto utilizadoras de serviços de transportes. Poderá igualmente ser vantajosa do ponto de vista ambiental reduzindo as viagens sem ou com pouca carga, que se devem às actuais restrições a que a cabotagem está sujeita.

<sup>(2)</sup> O artigo 71.º, JO C 325 de 24.12.2002, p. 61 dispõe:

«1 Para efeitos de aplicação do artigo 70.º, e tendo em conta os aspectos específicos dos transportes, o Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelece:

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efectuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro.

c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;

d) Quaisquer outras disposições adequadas.

2. Em derrogação do procedimento previsto no n.º 1, as disposições que incidam sobre os princípios do regime dos transportes e cuja aplicação seja susceptível de afectar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração dos equipamentos de transporte, tendo em conta a necessidade de adaptação ao desenvolvimento económico que vier a resultar do estabelecimento do mercado comum, serão adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social».

4.2 O Comité concorda, todavia, com a Comissão que a liberalização total do mercado de transportes na Europa seria, de momento, demasiado perturbadora, comportando o sério risco de desgastar as normas sociais e de qualidade, e de reduzir a conformidade com as mesmas. O Comité defende que a Comissão deve ser encorajada à realização de uma análise mais aprofundada sobre as medidas necessárias para atingir a liberalização no futuro. Concorde, no entanto, com o facto de a opção «harmonização» ser tida como a melhor forma de evolução no futuro próximo.

4.3 Em particular, considera que:

- a nova definição de cabotagem, que estabelece as condições em que as transportadoras não residentes podem efectuar serviços de transporte rodoviário de mercadorias num Estado-Membro;
- a exigência de um modelo mais simples e harmonizado para a licença comunitária e para as cópias autenticadas e o certificado de motorista;
- o reforço das disposições legislativas em vigor, obrigando um Estado-Membro a intervir, a pedido de outro Estado-Membro, nos casos em que um transportador detentor de uma licença comunitária por ele emitida cometa uma infracção no Estado-Membro de estabelecimento ou noutro Estado-Membro;

contribuem para uma melhor clareza e aplicabilidade das medidas.

4.4 O CESE recorda que, de acordo com a consulta organizada pela Comissão antes do pacote legislativo e desta proposta em particular, a maioria dos profissionais era de opinião que era necessário ter regras claras, simples, aplicáveis, idênticas em todos os Estados-Membros e facilmente fiscalizáveis. A escolha da Comissão de optar nesta proposta por uma harmonização que permita impor uma definição de cabotagem clara e aplicável e regras globalmente melhoradas em matéria de aplicação e de controlo do cumprimento, responde às solicitações desses profissionais.

4.5 Efectivamente, mesmo se o preâmbulo do Regulamento (CEE) n.º 881/92 faz referência à eliminação de «... todas as restrições aplicáveis ao prestador de serviços em razão da sua nacionalidade ou do facto de estar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde o serviço deve ser prestado», a manutenção, embora temporária, da derrogação nos termos do n.º 2 do artigo 71.º do Tratado é totalmente justificada: uma liberalização total do mercado «[seria] susceptível de afectar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração dos equipamentos de transporte ...».

4.6 No entanto, o CESE é da opinião de que a dimensão social do acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias merece mais atenção. É verdade que nos considerandos, no considerando 12 para ser mais preciso, é mencionada a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores (Directiva 96/71/CE) efectuado no âmbito de uma pres-

tação de serviços, que se deve aplicar no caso de os transportadores destacarem trabalhadores que com eles mantêm uma relação de trabalho, a partir do Estado-Membro em que habitualmente trabalham para a prestação de serviços de cabotagem. **Este considerando não é retomado nos artigos nem na exposição de motivos.**

4.7 Este aspecto é tanto mais importante quanto é verdade que a transposição das disposições legislativas comunitárias para o sector rodoviário e, designadamente, as referentes à vertente social, não é efectiva em todos os Estados-Membros.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Âmbito de aplicação (artigo 1.º)

5.1.1 O CESE lamenta que o regulamento não se aplique aos transportes internacionais de menos de 3,5 toneladas. Visto o desenvolvimento do sector dos transportes de mercadorias a grande velocidade e dos serviços de entregas ao domicílio, inclusive nas regiões fronteiriças, teria sido justificado incluir os veículos de menos de 3,5 toneladas utilizados por esse sector no regulamento para evitar situações de concorrência desleal.

5.1.2 O CESE receia a não aplicação aos transportes internacionais provenientes de um Estado-Membro e com destino a um país terceiro e vice-versa enquanto o acordo entre a Comunidade e o país terceiro em questão não for celebrado. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão para fazer o possível para celebrar esses acordos e especialmente com os Estados que partilham fronteiras com a União Europeia.

### 5.2 Definições (artigo 2.º)

5.2.1 O CESE congratula-se que as novas definições respeitantes ao Estado-Membro de acolhimento, transportador não-residente e às operações de cabotagem sejam clarificadas.

### 5.3 Definição operacional da cabotagem (artigos 2.º e 8.º)

5.3.1 Segundo a proposta da Comissão, os transportadores estão autorizados a efectuar até três operações de cabotagem consecutivas a um transporte internacional, uma vez efectuada a entrega das mercadorias transportadas à chegada. A última operação de cabotagem deve ter lugar no prazo de sete dias.

5.3.2 A vantagem desta definição operacional é que ela proíbe claramente os transportadores não-residentes de entrarem com um veículo vazio. A cabotagem só é permitida quando precede ou no seguimento de uma viagem internacional com carga.

5.3.3 A desvantagem reside no facto de que teoricamente o transportador pode repetir a operação após o prazo de sete dias, para a mesma companhia, mesmo tipo de mercadorias e mesmos trajectos. Como assegurar neste caso o carácter temporário das operações de cabotagem?

5.3.4 Por este motivo, o CESE solicita que se inclua e se saliente no novo texto que o «carácter temporário» é uma característica essencial da cabotagem <sup>(3)</sup>.

5.3.5 Embora a cabotagem só represente 3 % do transporte internacional de mercadorias <sup>(4)</sup>, é importante para os Estados-Membros mais pequenos, em que os limitados mercados de transportes nacionais incitam os transportadores a procurar possibilidades de frete no estrangeiro. As estatísticas poderão não ser 100 % fiáveis (a cabotagem é declarada no país em que o transportador está registado), mas demonstram claramente que se trata de um fenómeno em expansão <sup>(5)</sup>.

5.3.6 Mesmo se as estatísticas são discutíveis elas revelam que a cabotagem representa uma parte importante do transporte internacional, sobretudo nos pequenos países entre os antigos Estados-Membros. Os transportadores neerlandeses são os mais activos no mercado da cabotagem, seguidos pelos da Alemanha e do Luxemburgo. Estes três países são responsáveis por metade do transporte total de cabotagem efectuado pelos transportadores da UE 25 em 2005. Apesar de, por outro lado, a taxa de penetração por país (esta taxa é a percentagem de cabotagem no mercado doméstico de um país, isto é, transporte nacional + cabotagem) ter conhecido uma progressão lenta mas regular, permanecendo limitada. Desde 1999, a Bélgica, o Luxemburgo e França apresentaram as taxas de penetração mais elevadas: Bélgica 2,87 %, França 2,50 % e Luxemburgo 1,99 % <sup>(6)</sup>. Nos novos Estados-Membros, a taxa de penetração da cabotagem é geralmente inferior a 0,3 %, salvo na Letónia (0,8 %).

5.3.7 No entanto, o CESE inquieta-se a respeito dos efeitos negativos da cabotagem nas pequenas e médias empresas do sector que serão maiores quando a cabotagem for efectuada nos antigos Estados-Membros por operadores provenientes dos novos Estados-Membros que, com salários bem menores do que os do Estado de acolhimento, enviarão os seus motoristas para este Estado para aí efectuarem operações de cabotagem <sup>(7)</sup>.

5.3.8 Claro está que o CESE não se opõe à entrada no mercado dos operadores dos novos Estados-Membros, mas isto suscita a questão do limite e da fiscalização da cabotagem de

forma a evitar a concorrência desleal e o *dumping* social. Por esta razão, o CESE pronuncia-se a favor da escolha da Comissão de instituir um quadro jurídico que favoreça uma concorrência regulada e não uma liberalização total da cabotagem.

5.3.9 A avaliação do impacto das medidas propostas pela Comissão também salienta a progressão do tráfego terceiro (alguns falam mesmo de «grande cabotagem») <sup>(8)</sup>. Além disso, cada vez mais empresas de transporte e de logística estabelecem filiais nos novos Estados-Membros e enviam a partir destes Estados motoristas para efectuarem transportes internacionais entre antigos Estados-Membros, a preços que desafiam toda e qualquer concorrência visto que resultam da elevada diferença salarial que existe entre os motoristas dos antigos e dos novos Estados-Membros. Este outro aspecto da concorrência desleal e de *dumping* social não é considerado na proposta de regulamentação.

5.3.10 Esta é também a razão pela qual o CESE lamenta a inexistência de dimensão social no pacote legislativo e em particular nesta proposta. Não se tem em consideração a elevada diferença salarial que existe no sector entre os novos e os antigos Estados-Membros, nem o efeito negativo nas pequenas e médias empresas, no emprego e nos salários dos motoristas.

5.3.11 Quanto à fiscalização da cabotagem (artigo 8.º), segundo a Comissão, as autoridades podem controlar mais facilmente a legalidade de uma operação de cabotagem verificando a declaração de expedição CMR, que indica as datas de carga e descarga do transporte internacional. Além disso, para cada operação de cabotagem é preciso especificar os dados relativos ao expedidor, ao transportador, o local e data da recepção das mercadorias e o local previsto para a entrega, a descrição comum da natureza das mercadorias e o método de embalagem e, caso se trate de mercadorias perigosas, a descrição geralmente reconhecida bem como o número de volumes e as suas marcações e números especiais, o peso bruto das mercadorias ou a quantidade expressa de outra forma, as placas de matrícula do veículo a motor e do reboque. Com efeito, estes dados permitem controlar melhor a cabotagem prevista num prazo de sete dias.

Contudo, o CESE é de opinião que uma operação de cabotagem num prazo de sete dias pode facilitar a sua fiscalização.

<sup>(3)</sup> Baseado no Regulamento (CEE) n.º 3118/93 do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro (JO L 279 de 12.11.93, p. 1) e na Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o carácter temporário da cabotagem rodoviária no transporte de mercadorias de Dezembro de 2004.

<sup>(4)</sup> Statistiques en bref, Mathieu Yves, 77/2007, «Données essentielles du Panorama des transports 1990-2005», pág. 4.

<sup>(5)</sup> Statistiques en bref, Simo Pasi, 27/2007, «Tendances du transport routier de marchandises de 1999 à 2005», pág. 6. Em 2005 houve uma progressão de 2 % relativamente a 2004.

<sup>(6)</sup> Statistiques en bref, Simo Pasi, 27/2007, «Tendances du transport routier de marchandises de 1999 à 2005», pág. 6. Em 2005 houve uma progressão de 2 % relativamente a 2004.

<sup>(7)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão, avaliação de impacto SEC(2007) 635/2, pág. 6, explica que os custos do trabalho (drivers) em particular podem variar de 1 a 3 e mesmo nalguns casos de 1 a 6 (pág. 6).

## 6. E a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores?

6.1 A directiva relativa ao destacamento de trabalhadores (Directiva 96/71) efectuado no âmbito de uma prestação de serviços deve aplicar-se no caso de os transportadores destacarem trabalhadores que com eles mantêm uma relação de trabalho, a partir do Estado-Membro em que habitualmente trabalham, para a prestação de serviços de cabotagem.

<sup>(8)</sup> O documento de trabalho dos serviços da Comissão, avaliação de impacto SEC(2007) 635/2, pág. 6, estabelece que o tráfego terceiro cresceu regularmente numa percentagem média anual de 4,4 % entre 1999 e 2003. Esta percentagem aumentou para mais de 20 % em 2004 e 2005.

6.2 A dificuldade reside na forma como esta directiva foi transposta para as legislações nacionais ... o que neste caso preciso teve por consequência diferenças em matéria de aplicação respeitantes aos sectores e à duração da prestação de serviços. Assim, enquanto alguns países aplicam a directiva apenas ao sector da construção, outros obrigam a aplicar a directiva a partir do primeiro dia da prestação de serviços<sup>(9)</sup>. Além disso, a directiva permite que os Estados-Membros derroguem a sua aplicação através de convenções colectivas quando a duração do destacamento não for superior a um mês<sup>(10)</sup>.

6.3 No caso da cabotagem, tendo em conta o facto de que hoje a aplicação da directiva varia consoante os Estados, mesmo se esta é verdadeiramente aplicada, não vai resolver os problemas ligados à concorrência desleal e ao *dumping* social.

6.4 Além disso, não existem controlos sobre a aplicação da directiva relativa ao destacamento<sup>(11)</sup>. É uma omissão notável, visto que consta da directiva que cada Estado-Membro está obrigado a assegurar a cooperação entre as autoridades públicas responsáveis segundo a legislação social<sup>(12)</sup>.

6.5 Por esta razão, o CESE tomará nota dos resultados do diálogo social europeu do sector rodoviário a este respeito.

## 7. Certificado de motorista (artigo 5.º)

7.1 O CESE solicita que o certificado de motorista de um nacional de um país terceiro certifique também a inscrição deste na segurança social.

## 8. Fiscalização (artigos 10.º a 15.º)

8.1 A proposta de regulamento obriga os Estados-Membros a trocarem informações através dos pontos de contacto nacionais estabelecidos em conformidade com o regulamento relativo ao acesso à actividade de transportador rodoviário. Trata-se de organismos administrativos ou autoridades designados para o efeito num Estado-Membro e que serão os interlocutores dos seus homólogos nos outros Estados-Membros.

8.2 Por sua vez, está previsto que os Estados-Membros inscrevam no registo nacional das empresas de transporte rodoviário todas as infracções graves e infracções menores repetidas cometidas pelos transportadores residentes que tenham sido objecto de sanções.

8.3 A proposta de regulamento prevê um novo procedimento, a aplicar pelo Estado-Membro relativamente às infracções cometidas no seu território por um transportador não-residente. O Estado-Membro em causa dispõe de um mês para comunicar essa informação, segundo especificações mínimas normalizadas e pode requerer ao Estado-Membro de estabelecimento que aplique sanções administrativas. O Estado-Membro de estabelecimento do transportador dispõe, por seu lado, de três meses para informar o primeiro do seguimento dado ao caso.

8.4 Para o CESE, estas novas disposições constituem um progresso. No entanto, o CESE lamenta a fragmentação e a diversidade de princípios e de procedimentos na fiscalização e aplicação da legislação europeia relativa ao transporte rodoviário. Para o CESE, o princípio da extraterritorialidade que se aplica na legislação sobre os períodos de repouso e o tempo de condução [Regulamento (CE) n.º 561/2006], deve igualmente ser aplicado em caso de infracções à legislação sobre cabotagem. Isso seria um incitante mais forte ao respeito da legislação.

8.5 A Directiva 2006/22 exige uma estratégia nacional de fiscalização coerente e pede aos Estados-Membros para designarem um organismo para a coordenação da fiscalização da legislação sobre o tempo de condução e os períodos de repouso. Para o CESE, a fiscalização referente à cabotagem deve fazer parte dessa estratégia.

8.6 Isto aplica-se ao comité que deverá assistir a Comissão. O CESE opõe-se a esta proliferação de comités e solicita a criação de um único comité, composto por representantes dos Estados-Membros e pelos parceiros sociais como observadores, que seja encarregado de assistir a Comissão em matéria de fiscalização e de aplicação da legislação europeia sobre transporte rodoviário.

Bruxelas 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(9)</sup> Jan Cremers, Peter Donders, Editors, «The free movement of workers in the European Union», European Institute for Construction Labour Research, CLR studies 4, 2004. É designadamente o caso dos Países Baixos que aplicam a directiva ao sector da construção e excluem os outros, ao passo que a Bélgica aplica a directiva relativa ao destacamento a partir do primeiro dia da prestação de serviços.

<sup>(10)</sup> Artigo 3.º, n.º 4, da Directiva 96/71/CE.

<sup>(11)</sup> Ecorys, «study on road cabotage in the freight transport market», relatório para a DG TREN, pag. 8.

<sup>(12)</sup> Artigo 3.º da Directiva 96/71/CE.

## ANEXO

## ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes, que recolheram pelo menos um quarto dos votos, foram rejeitadas durante o debate:

**Pontos 4.5 e 4.6**

Elidir.

~~«4.5 No entanto, o CESE é da opinião de que a dimensão social do acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias merece mais atenção. É verdade que nos considerandos, no considerando 12 para ser mais preciso, é mencionada a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores (Directiva 96/71/CE) efectuado no âmbito de uma prestação de serviços, que se deve aplicar no caso de os transportadores destacarem trabalhadores que com eles mantêm uma relação de trabalho, a partir do Estado-Membro em que habitualmente trabalham para a prestação de serviços de cabotagem. Este considerando não é retomado nos artigos nem na exposição de motivos.~~

~~4.6 Este aspecto é tanto mais importante quanto é verdade que a transposição das disposições legislativas comunitárias para o sector rodoviário e, designadamente, as referentes à vertente social, não é efectiva em todos os Estados-Membros.».~~

*Justificação*

A dimensão social na aplicação da cabotagem já está regulamentada, em grande medida, pelo Regulamento 561/2006 sobre os tempos de condução e repouso dos condutores e pela transposição respectiva da Directiva 2002/15/CE sobre o tempo de trabalho, o ordenamento jurídico dos diferentes Estados, assim como pelo próprio carácter temporário que regula a cabotagem.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 27 Votos contra: 41 Abstenções: 5

**Ponto 4.6**

Substituir o texto como segue:

~~«4.6 Este aspecto é tanto mais importante quanto é verdade que a transposição das disposições legislativas comunitárias para o sector rodoviário e, designadamente, as referentes à vertente social, não é efectiva em todos os Estados-Membros.»~~ Por último, teria sido oportuno tecer algumas considerações sobre o alegado fenómeno de cabotagem por transportadores dos novos Estados-Membros, na medida em que os Tratados de Adesão celebrados com esses países prevêem medidas transitórias, quanto mais não fosse pelo facto de que todas estas medidas caducam o mais tardar em 2009 e a cabotagem será autorizada a partir dessa data.».

*Justificação*

As medidas transitórias aplicadas nos novos Estados-Membros caducam em 2009, pelo que todos os países serão tratados da mesma forma no âmbito do regulamento em apreço, que produzirá verdadeiramente efeitos após 2009. Este facto merece ser referido, pois ajudará a pôr termo às especulações sobre concorrência desleal e dumping social dos novos Estados-Membros.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 27 Votos contra: 47 Abstenções: 4

**Ponto 5.3.9**

Substituir o texto como segue:

~~«5.3.9 Claro está que o CESE não se opõe à entrada no mercado dos operadores dos novos Estados-Membros, mas isto suscita a questão do limite e da fiscalização da cabotagem de forma a evitar a concorrência desleal e o dumping social. Por esta razão, o CESE pronuncia-se a favor da escolha da Comissão de instituir um quadro jurídico que favoreça uma concorrência regulada e não uma liberalização total da cabotagem. A avaliação do impacto das medidas propostas pela Comissão põe em evidência o crescimento do tráfego comercial de países terceiros no mercado interno <sup>(1)</sup>. Além disso, cada vez mais empresas de transporte e de logística estabelecem filiais nos novos Estados-Membros e a partir deles enviam motoristas para efectuarem transportes internacionais entre antigos Estados-Membros. O CESE considera, contudo, que isto é inerente ao alargamento da UE e aos objectivos do mercado interno.».~~

<sup>(1)</sup> O documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação de impacto SEC(2007) 635/2, pág. 6, estabelece que o tráfego terceiro cresceu regularmente numa percentagem média anual de 4,4 % entre 1999 e 2003. Esta percentagem aumentou para mais de 20 % em 2004 e 2005.

*Justificação*

O ponto reitera mais uma vez o que já foi repetidamente referido em relação aos receios de concorrência desleal e *dumping* social. É preferível mencionar que a UE deve aprofundar mais o mercado interno.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 31 Votos contra: 61 Abstenções: 0

**Ponto 5.3.10**

Suprimir.

*«5.3.10 A avaliação do impacto das medidas propostas pela Comissão também salienta a progressão do tráfego terceiro (alguns falam mesmo de grande cabotagem) <sup>(1)</sup>. Além disso, cada vez mais empresas de transporte e de logística estabelecem filiais nos novos Estados-Membros e enviam a partir destes Estados motoristas para efectuarem transportes internacionais entre antigos Estados-Membros, a preços que desafiam toda e qualquer concorrência visto que resultam da elevada diferença salarial que existe entre os motoristas dos antigos e dos novos Estados-Membros. Este outro aspecto da concorrência desleal e de *dumping* social não é considerado na proposta de regulamento.».*

*Justificação*

Os novos Estados-Membros não têm de servir sempre como o único pretexto para pôr em evidência os aspectos sociais do regulamento.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 33 Votos contra: 58 Abstenções: 5

**Ponto 5.3.11**

Elidir:

*«5.3.11 Esta é também a razão pela qual o CESE lamenta a inexistência de dimensão social no pacote legislativo e em particular nesta proposta. Não se tem em consideração a elevada diferença salarial que existe no sector entre os novos e os antigos Estados-Membros, nem o efeito negativo nas pequenas e médias empresas, no emprego e nos salários dos motoristas.».*

*Justificação*

Os novos Estados-Membros não têm de ser a única razão para chamar a atenção para os aspectos sociais no regulamento em análise.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 27 Votos contra: 62 Abstenções: 1

**Ponto 6**

Suprimir o ponto:

**«6. E a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores?»**

**6.1** *A directiva relativa ao destacamento de trabalhadores (Directiva 96/71) efectuado no âmbito de uma prestação de serviços deve aplicar-se no caso de os transportadores destacarem trabalhadores que com eles mantêm uma relação de trabalho, a partir do Estado-Membro em que habitualmente trabalham, para a prestação de serviços de cabotagem.*

**6.2** *A dificuldade reside na forma como esta directiva foi transposta para as legislações nacionais ... o que neste caso preciso teve por consequência diferenças em matéria de aplicação respeitantes aos sectores e à duração da prestação de serviços. Assim, enquanto alguns países aplicam a directiva apenas ao sector da construção, outros obrigam a aplicar a directiva a partir do primeiro dia da prestação de serviços. Além disso, a directiva permite que os Estados-Membros derroguem a sua aplicação através de convenções colectivas quando a duração do destacamento não for superior a um mês.*

**6.3** *No caso da cabotagem, tendo em conta o facto de que hoje a aplicação da directiva varia consoante os Estados, mesmo se esta é verdadeiramente aplicada, não vai resolver os problemas ligados à concorrência desleal e ao *dumping* social.*

<sup>(1)</sup> O documento de trabalho dos serviços da Comissão, avaliação de impacto SEC(2007) 635/2, pág. 6, estabelece que o tráfego terceiro cresceu regularmente numa percentagem média anual de 4,4 % entre 1999 e 2003. Esta percentagem aumentou para mais de 20 % em 2004 e 2005.



~~6.4 Além disso, não existem controlos sobre a aplicação da directiva relativa ao destacamento. É uma omissão notável, visto que consta da directiva que cada Estado-Membro está obrigado a assegurar a cooperação entre as autoridades públicas responsáveis segundo a legislação social.~~

~~6.5 Por esta razão, o CESE tomará nota dos resultados do diálogo social europeu do sector rodoviário a este respeito.».~~

#### Justificação

Mercê das suas características específicas, os aspectos sociais do sector dos transportes já estão regulamentados pela Directiva 2002/15/CE respeitante à organização do tempo de trabalho e pelo Regulamento 561/2006 sobre tempos de condução, pausa e repouso dos condutores de transportes rodoviários bem como à utilização do tacógrafo digital.

Em relação a outros aspectos sociais, não é a mesma coisa aplicar a Directiva 96/71 a um sector como a construção, que implica destacamento estável de trabalhadores, ou aplicá-la ao transporte de mercadorias que inclui serviços pontuais de cabotagem efectuados no âmbito de um transporte internacional, caso em que não se trata propriamente de um destacamento do condutor, antes faz parte do seu trabalho como condutor que efectua transportes internacionais e titular de uma licença comunitária de transporte.

#### Resultado da votação

Votos a favor: 24 Votos contra: 63 Abstenções: 2

#### Ponto 6.3

Alterar como segue:

~~«6.3 No caso da cabotagem, tendo em conta o facto de que hoje a aplicação da directiva varia consoante os Estados, mesmo se esta é verdadeiramente aplicada, isto não vai resolver os problemas ligados à concorrência desleal e ao dumping social.».~~

#### Justificação

Os novos Estados-Membros não têm de servir sempre como o único pretexto para pôr em evidência os aspectos sociais do regulamento.

#### Resultado da votação

Votos a favor: 32 Votos contra: 57 Abstenções: 2

#### Ponto 1.2

Alterar da seguinte forma:

~~«1.2 No entanto, o CESE considera que a dimensão social do acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias poderá merecer mais atenção. Tanto a cabotagem como o tráfego terceiro (\*) pode conduzir à concorrência desleal e ao dumping social no sector, que resultam da diferença salarial entre motoristas dos novos e dos antigos Estados-Membros.».~~

#### Justificação

Os novos Estados-Membros não têm de ser a razão para chamar a atenção para os aspectos sociais no regulamento em análise. A concorrência desleal pode existir e provir de qualquer Estado-Membro. Quanto à referência ao *dumping* social na UE, a presente definição do termo não pode ser aplicada se as empresas ou pessoas agirem dentro da lei onde quer que se encontrem.

#### Resultado da votação

Votos a favor: 28 Votos contra: 61 Abstenções: 1

---

(\*) Considera-se tráfego terceiro o transporte entre um país A e um país B efectuado por um transportador estabelecido num país C

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Redução das emissões de CO<sub>2</sub> nos aeroportos graças a uma nova gestão aeroportuária» (Parecer exploratório)**

(2008/C 204/10)

Em ofício de 4 de Julho de 2007, o Ministério dos Transportes português solicitou, no âmbito da Presidência portuguesa da UE, que o Comité Económico e Social Europeu elaborasse, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, um parecer exploratório sobre a

*«Redução das emissões de CO<sub>2</sub> nos aeroportos graças a uma nova gestão aeroportuária»*

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, responsável pela preparação dos trabalhos do Comité nesta matéria, aprovou o seu parecer em 19 de Fevereiro de 2008, tendo sido relator Thomas McDonogh.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 13 de Março de 2008), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 103 votos a favor, e 5 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Recomendações**

- Há que estimular os aeroportos a adoptar estratégias de redução das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) através da introdução de um modelo de qualidade do ar que identifique todas as fontes de NO<sub>x</sub> e defina metas para a redução de CO<sub>2</sub>. Este modelo deve avaliar a qualidade do ar no local de acordo com padrões de controlo, abrangendo as pistas, os edifícios aeroportuários (terminais e outras instalações), os parques de estacionamento e os acessos ao aeroporto.
- Devem ser adoptadas normas de construção e boas práticas internacionais em matéria de construção e funcionamento da infra-estrutura aeroportuária, a fim de minimizar o impacto ambiental. Bons exemplos são o isolamento, um maior uso de luz natural e da energia solar, o aproveitamento da água da chuva, energia solar, células combinadas de energia e calor (CCEC), sistemas inteligentes de gestão dos edifícios e permutadores de calor.
- Estimular os aeroportos a utilizar energia gerada a partir de fontes renováveis.
- Promover o uso de veículos de serviço ecológicos nos aeroportos em que haja grandes concentrações de veículos de serviço para as manobras dos aviões em terra. Os aeroportos também deveriam motivar os passageiros a utilizar os seus veículos de forma mais ecológica através de tarifas de estacionamento diferenciadas e da definição de locais preferenciais de estacionamento.
- Incentivar os aeroportos a reduzir a produção de resíduos através da criação de instalações melhoradas de reciclagem nos próprios aeroportos. Seria conveniente determinar a quantidade de resíduos produzida por cada passageiro como indicador ambiental.
- Minimizar o impacto da condução até aos aeroportos pela criação de alternativas de transporte sustentáveis para os passageiros e o pessoal, nomeadamente por comboio, autocarro, partilha de automóvel ou encorajamento do uso da bicicleta.
- Incentivar os aeroportos, sempre que possível, a melhorar a gestão do tráfego das aeronaves no aeroporto e suas imediações, para reduzir o consumo de combustível.
- Sempre que possível, os motores auxiliares devem ser desligados em terra. Os terminais do aeroporto devem fornecer energia e ar pré-condicionado aos aviões.
- Contrariar ou proibir a utilização dos aviões a motor mais antigos, que consomem mais combustível, através do aumento das taxas de descolagem e aterragem para esses aviões.
- Desincentivar a utilização dos aviões mais ruidosos pela adopção de sistemas de classificação do ruído das aeronaves e de quotas de ruído nos aeroportos.
- Redução das emissões através de programas nesse sentido: embora a segurança deva continuar a ser prioritária, importará ter em conta todos os factores, incluindo a estrutura do avião, a concepção e o funcionamento do motor, formas de compensação, combustíveis alternativos, serviços de terra, capacidade dos aeroportos e gestão do tráfego aéreo.
- Adoptar uma descida contínua, iniciada a uma maior altitude e com uma aproximação estável ao solo, em vez de uma aproximação por fases, que obriga o avião a manter-se na horizontal por mais tempo e exige maior impulsão do motor para manter uma velocidade constante, consumindo muito mais combustível. Esta descida contínua significa que o avião avança a uma velocidade mais constante, reduzindo o consumo. O impacto na qualidade do ar deste tipo de descida será sensível entre 22 e 30 quilómetros do aeroporto.
- Aviões a turbo/hélice em todas as viagens de menos de 500 km e nas rotas com menos de 70 passageiros por sector e em que a escala o permita.
- Desligar 1 ou 2 motores nas deslocações de e para a pista, a fim de reduzir o consumo de combustível.

## 2. Preâmbulo

2.1 A aviação é um dos maiores responsáveis pelas emissões de gases com efeito de estufa. As suas emissões representam cerca de 3 % <sup>(1)</sup> das emissões totais de gases com efeito de estufa na UE, e aumentaram 87 % desde 1990. O rápido aumento das emissões da aviação contrasta com o êxito alcançado em muitos outros sectores económicos na redução das emissões. Se não forem tomadas medidas, o aumento das emissões dos voos originários dos aeroportos da UE terá, em 2012, anulado a redução de 8 % das emissões que os UE-15 têm de alcançar para cumprirem os seus objectivos no âmbito do Protocolo de Quioto. Prevê-se que em 2020 as emissões da aviação sejam mais do dobro das actuais.

2.2 A aviação estimula a economia, o comércio e o turismo, cria oportunidades de negócios e reforça o potencial de melhoria da qualidade de vida quer nas regiões desenvolvidas quer nas regiões em vias de desenvolvimento.

2.3 A aviação transporta 2 mil milhões de passageiros por ano e 40 % das exportações interregionais (em termos de valor). 40 % dos turistas internacionais viajam por via aérea. A aviação emprega 29 milhões de pessoas à escala mundial. O seu impacto económico global está avaliado em 2 960 mil milhões de dólares, ou seja, 8 % do PIB mundial.

2.4 O aeroporto deveria ser parte integrante das infra-estruturas locais e desempenhar um papel de destaque na protecção do ambiente local.

2.5 A eficiência e a utilização racional da infra-estrutura aeroportuária dependem grandemente da gestão do tráfego aéreo. A introdução e o desenvolvimento de métodos eficazes de controlo do tráfego aéreo, quer no aeroporto quer nas suas imediações, podem reduzir o consumo de combustível na descolagem, aterragem e deslocação da aeronave no aeroporto.

2.6 Muitos aeroportos, como os de Gatwick, Paris Orly, Milão Linate, etc., enfrentam já graves problemas de capacidade. Até 2010, outros 15 aeroportos europeus encontrar-se-ão na mesma situação. A Autoridade da Aviação Civil do Reino Unido, entre outras, considera que as faixas devem ser leiloadas às companhias aéreas e em seguida comercializadas num mercado secundário transparente, de modo a promover um melhor aproveitamento de tão escasso recurso.

2.7 Para um uso mais eficiente da infra-estrutura aeroportuária e das instalações em terra que lhe estão associadas convém utilizar aviões maiores sempre que possível. Embora haja voos com lotação completa, o número médio de passageiros por aeronave em muitos aeroportos é de apenas 68. Os aviões são demasiado pequenos, e há poucos incentivos a que as companhias utilizem aviões maiores e mais modernos, uma vez que os aeroportos não podem impor políticas de preços desti-

nadas a encorajar essa utilização. Conviria recorrer a uma combinação de leis do mercado e de regras de eficiência, obrigando, por exemplo, as companhias a usar a sua porta de embarque pelo menos uma vez por hora (em função do tipo de aeronave utilizado) ou então cedê-la a outra companhia.

2.8 A proposta da Comissão SESAR de estabelecer um céu único aberto para a Europa unificando os mecanismos nacionais de controlo do tráfego aéreo proporciona o potencial para um uso mais eficiente do espaço aéreo para as aterragens e descolagens, reduzindo as esperas para aterrar ou descolar. A IATA, Associação Internacional do Transporte Aéreo, prevê que as emissões globais de CO<sub>2</sub> por aviões possam diminuir de 12 % se os sistemas de controlo do tráfego aéreo forem mais eficientes. O Comité insta com todas as partes interessadas para que façam rápidos progressos nas negociações para estabelecer este novo regime e para que não permitam que elas sejam sustidas com tácticas retardadoras por interesses sectoriais.

## 3. A aviação enquanto fonte de ruído e emissões

3.1 O impacto ambiental da aviação está calculado em cerca de 2 % das emissões globais de gases com efeito de estufa e pode duplicar até 2050.

3.2 Ao longo dos anos, a indústria da aviação ultrapassou a maior parte dos outros sectores na redução do ruído e das emissões por unidade de produção. A eficiência do uso do combustível está a aumentar cerca de 1 a 2 % ao ano e as emissões são responsáveis por 2 % do volume total. O volume da aviação representa 5 % ao ano, enquanto a eficiência energética traz poupanças de aproximadamente 1,5 %. Contudo, prevê-se que a aviação cresça a um ritmo ainda mais rápido, pelo que os avanços tecnológicos não poderão por si sós resolver o problema.

## 4. Ruído e qualidade do ar perto dos aeroportos

4.1 A indústria da aviação está empenhada em aplicar a estratégia equilibrada de gestão do ruído preconizada pela Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO), a qual visa atenuar os danos para as comunidades locais da forma mais racional.

4.2 A redução dos ruídos na fonte através de avanços tecnológicos é essencial a este respeito, e as últimas décadas têm assistido a melhorias significativas, que são igualmente de esperar nos próximos 15 anos. Uma directiva comunitária <sup>(2)</sup> definiu princípios de gestão do ruído das aeronaves e impôs restrições de funcionamento, incluindo a retirada dos aeroportos da UE dos aviões mais ruidosos ao abrigo do Capítulo 3; o impacto desta directiva deverá agora ser avaliado.

<sup>(1)</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm)

<sup>(2)</sup> Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Março de 2002, relativa ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de funcionamento relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários (relevante para efeitos do EEE), JO C 85 de 28.3.2002, pp. 40-46.

4.3 Os aeroportos e os fornecedores de serviços de navegação aérea apoiam a descida contínua e outras formas de redução do ruído dos aviões sempre que possível, sem prejuízo da capacidade das pistas. Este aspecto é um dos mais importantes para a redução das emissões de CO<sub>2</sub> nos aeroportos e suas imediações.

4.4 Os governos devem adoptar medidas preventivas de ordenamento do território e de gestão perto dos aeroportos.

4.5 A qualidade do ar local requer uma acção global contra todas as fontes de emissões no ar e no solo, incluindo elementos como a indústria e o trânsito rodoviário, que não são directamente imputáveis ao transporte aéreo mas se devem à presença do aeroporto. Importa ligar os aeroportos às redes ferroviárias, criando alternativas mais ecológicas de acesso aos aeroportos, e melhorar as redes de transporte por autocarro e comboio. Os aeroportos devem encorajar os passageiros a utilizar os seus veículos de forma mais ecológica através de tarifas de estacionamento diferenciadas e da definição de locais preferenciais de estacionamento. Os veículos de serviço nos aeroportos deveriam recorrer a fontes de energia mais ecológicas como o gás e a electricidade; vários tipos de veículos são já movidos a baterias eléctricas, e esta solução deve ser empregada sempre que possível. As deslocações do pessoal de e para o aeroporto são uma das principais causas do intenso trânsito automóvel perto dos aeroportos; há que incentivar alternativas tais como autocarros para o pessoal, partilha de automóveis, turnos fora das horas de ponta e, se exequível, o uso da bicicleta pelo pessoal do aeroporto.

4.6 O progresso tecnológico eliminou praticamente todos os vestígios visíveis de fumo e hidrocarbonetos, ao passo que o óxido de azoto proveniente dos motores de avião diminuiu de 50 % ao longo dos últimos 15 anos. Uma redução suplementar de 80 % do nitrogénio está prevista até 2020 graças às novas tecnologias.

4.7 Estão a ser desenvolvidos sistemas de células combustíveis que poderão substituir as unidades de energia auxiliar a bordo das aeronaves e reduzir as emissões até 75 % por unidade.

4.8 Os aeroportos e as companhias aéreas estão empenhados em utilizar equipamento de terra e veículos de serviço mais ecológicos e mais eficientes, mas igualmente em pressionar os governos e as autarquias a prever um acesso mais sustentável aos aeroportos, nomeadamente sob a forma de comboios e metros.

4.9 Tradicionalmente, os aviões deixam um dos motores ligados quando estacionados no solo para alimentação em electricidade.

## 5. Contributo da aviação para as alterações climáticas

5.1 A aviação é responsável por aproximadamente 2-4 % das emissões europeias de CO<sub>2</sub> de combustíveis fósseis. Esse valor poderá atingir cerca de 5 % ou mais em 2050 segundo estimativa do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC). Refira-se ainda que o aumento das emissões produzidas pela aviação poderá neutralizar, até 2012, mais de um quarto do contributo ambiental da UE no quadro do Protocolo de Quioto. Parece difícil obter um consenso internacional sobre as medidas a adoptar neste domínio, mas a proposta de directiva pretende servir de modelo para acções deste tipo ao nível mundial, e constitui, até hoje, a única iniciativa que dá esta possibilidade.

5.2 80 % das emissões de gases com efeito de estufa da aviação devem-se a voos de passageiros de mais de 1 500 km, para os quais não há alternativa prática.

5.3 A indústria da aviação explora activamente a introdução progressiva de combustíveis alternativos tais como os BTL (*biomass to liquid*) para reduzir ainda mais as emissões de CO<sub>2</sub>.

5.4 O progresso tecnológico, as melhorias infra-estruturais e as boas práticas no funcionamento dos aeroportos são actualmente considerados os meios mais eficazes e acessíveis de enfrentar o problema das alterações climáticas, ao lado de medidas de mercado adequadas.

5.5 Os aeroportos necessitam de normas internacionais e de políticas globais, e não de soluções isoladas ou de curto alcance.

5.6 A concepção dos aeroportos, e sobretudo a reorganização das pistas e portas de embarque, poderá vir a desempenhar um papel positivo na redução das emissões. Os terminais devem ser construídos de forma a minimizar o consumo de energia para aquecimento e ar condicionado e dispor de painéis solares sempre que possível, maximizando o uso da luz natural e a energia solar, usando células combinadas de energia e calor (CCEC) e sistemas de transferência de calor e de captação da água das chuvas para as casas de banho, a lavagem das aeronaves, etc. As temperaturas nos terminais devem ser controladas de forma inteligente a fim de reduzir o desperdício de energia devido a um excesso de calor ou de refrigeração.

5.7 A gestão do funcionamento dos aeroportos deve reduzir os resíduos gerados por passageiro através de uma melhor reciclagem, quer pelos próprios aeroportos quer no âmbito de acordos de serviços com as companhias aéreas e outros parceiros.

5.8 A directiva que inclui a aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (ETS) <sup>(3)</sup> tem o potencial de sensibilizar a opinião pública para a problemática, de promover novas formas de redução das emissões e proporcionar condições para a internalização dos custos ambientais externos que a indústria de aviação tem sido autorizada a ignorar até à data. Dado o nível e a volatilidade dos preços do dióxido de carbono, é improvável um impacto de monta na continuidade do crescimento do tráfego aéreo e do aumento das emissões.

## 6. Conclusões e passos seguintes

6.1 Reduzir o impacto ambiental dos aeroportos de forma pró-activa, atempada e com custos moderados requer a plena cooperação e o acordo de organismos internacionais, governos e representantes da indústria.

6.2 Redução das emissões através de programas nesse sentido: embora a segurança deva continuar a ser prioritária, importará ter em conta todos os factores, incluindo a estrutura do avião, a concepção e o funcionamento do motor, formas de

compensação, combustíveis alternativos, serviços de terra, capacidade dos aeroportos e gestão do tráfego aéreo.

6.3 Consolidar as metas ambientais dos aeroportos a longo prazo, com base em dados e requisitos fiáveis e quantitativos, é uma prioridade urgente. Todos os aspectos da actividade aeroportuária (tráfego aéreo, edifícios, acesso ao aeroporto, etc.) devem ser incluídos nestas metas.

6.4 Novas infra-estruturas aeroportuárias concebidas para reduzir o consumo de combustível antes da decolagem e depois da aterragem devem fazer parte da planificação de qualquer novo aeroporto. Convirá analisar melhor a possibilidade de criar linhas de transporte dos aviões comerciais nos principais aeroportos que permitam rebocar os aviões, com os motores desligados, até à pista, onde ligarão os motores apenas 10 minutos antes da decolagem.

6.5 Adoptar uma descida contínua, iniciada a uma maior altitude e com uma aproximação estável ao solo, em vez de uma aproximação por fases, que consome muito mais combustível. Esta descida contínua significa que o avião avança a uma velocidade mais constante, reduzindo o consumo.

Bruxelas, 13 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(3)</sup> COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD). JO C 175 de 27.7.2007, p. 5

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Orientações relativas à aplicação do artigo 81.º do Tratado CE aos serviços de transportes marítimos» (Aditamento a Parecer)**

(2008/C 204/11)

Em 20 de Novembro de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 29.º, A das disposições de aplicação do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre

«Orientações relativas à aplicação do artigo 81.º do Tratado CE aos serviços de transportes marítimos»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 19 de Fevereiro de 2008, tendo sido relatora **A. BREDIMA**.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 117 votos a favor e 6 abstenções, o presente parecer.

## 1. Conclusões

1.1 O CESE considera que a maior parte da estrutura e redacção actual do projecto de orientações pode ser apoiado. Contudo, constata uma diferença de pormenor nos capítulos sobre transportes marítimos de linha e transporte marítimo de *tramp* (*pools*). A secção sobre troca de informação no capítulo sobre transportes marítimos de linha é muito detalhada e parece relativamente útil em termos de descrição e interpretação da jurisprudência relevante e da tomada de decisões sobre este tema. Em geral, o projecto de orientações para serviços de transportes de linha parece claro e baseado em jurisprudência existente e debates com a indústria longos e aprofundados. Por outro lado, as secções sobre transporte marítimo de *tramp* em geral e *pools* de transporte marítimo de *tramp* em particular, estão menos pormenorizadas. O CESE presume que esta falta de pormenor se deve em grande parte à ausência de jurisprudência e, por conseguinte, de experiência das entidades relevantes (concorrência), incluindo a Comissão Europeia, no atinente ao transporte marítimo de *tramp* e aos *pools* de transporte marítimo de *tramp*, uma vez que ainda não foram apresentadas queixas formais de afretadores.

1.2 O CESE reitera os seus apelos de pareceres anteriores (2004, 2006, 2007) para que a UE inicie consultas significativas com outras jurisdições, com vista a determinar a compatibilidade entre regimes em vigor que regem o tráfego de linha a nível mundial. O CESE reitera ainda a sua recomendação nos mesmos pareceres para que a Comissão tenha igualmente em consideração o aspecto dos recursos humanos (por exemplo, o impacto no emprego dos marítimos europeus), para além dos factores meramente competitivos, quando tratar a questão das regras de concorrência no domínio do transporte marítimo.

1.3 O CESE sugere o recurso a exemplos ilustrativos para especificar o conteúdo do projecto de orientações no domínio dos transportes marítimos de linha, em particular nos casos em que os dados são considerados «históricos».

1.4 Uma vez que as secções que tratam o transporte marítimo de *tramp* e os *pools* de transporte marítimo de *tramp* são menos detalhadas pelas razões supra, o CESE questiona se serão suficientes para facultar aos operadores de (*pools* de) *tramp* a orientação necessária para efectuar uma auto-avaliação dos acordos de cooperação nos quais estão envolvidos. Poderá ser necessária maior clareza em algumas secções do projecto de orientações sobre (*pools* de) transporte marítimo de *tramp*. No mesmo sentido, poderá valer a pena considerar alargar o âmbito de aplicação do Regulamento dos Consórcios, actualmente limitado especificamente ao tráfego por contentor, para abranger também outros segmentos relevantes do mercado global de transportes marítimos.

1.5 O CESE sublinha que os *pools* não constituem a maior parte dos mercados de transporte marítimo de *tramp*. Com efeito, a grande maioria dos serviços de navios de *tramp* é prestada por inúmeras pequenas e médias empresas (PME) que competem pelo transporte de mercadorias. Por este motivo, o CESE reitera a necessidade de um esclarecimento específico nas orientações que reconheça este ponto. A Comissão Europeia deveria ainda dar mais orientação sobre a aplicação da regra *de minimis* aos *pools* demasiado pequenos para terem um efeito assinalável nos seus mercados.

1.6 É lamentável que a orientação prestada aos *pools* de transporte marítimo de *tramp* não responda inteiramente às questões que geram incerteza e até mesmo preocupação nos operadores de *pools* de *tramp*. O CESE concorda com a percepção que pode ser deduzida do projecto de orientações de que os *pools* de transporte marítimo não entram *per se* em contradição com o direito da concorrência da CE, mas insta a Comissão Europeia a dar uma orientação mais específica na versão final das orientações no que se refere à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º aos *pools* de transporte marítimo para facultar as ferramentas necessárias à auto-avaliação.

1.7 É de assinalar que o projecto de orientações não define «transporte marítimo de *tramp*», pelo que não é claro se inclui também transporte marítimo de passageiros e/ ou transporte marítimo especializado. Poderá valer a pena considerar clarificar também este ponto.

1.8 No atinente ao capítulo sobre transporte marítimo de *tramp*, o CESE sugere que as orientações clarifiquem que as actividades de um agente marítimo não diferem na sua essência das actividades de um gestor de *pools*, no que se refere à fixação de preços. Os mercados de transporte marítimo de *tramp*, incluindo aqueles dentro dos quais operam os *pools* de transporte marítimo, são mercados de licitação, isto é, os preços são definidos entre as partes negociadoras e são baseados na oferta e na procura. O simples facto de um gestor de *pool* acordar um preço com um afretador para utilização de um navio de *pool* não constitui uma «fixação de preços» enquanto restrição grave.

## 2. Preâmbulo

2.1 Em 13 de Setembro de 2007, a Comissão Europeia publicou o há muito aguardado projecto de orientações relativas à aplicação das regras da concorrência comunitárias aos serviços de transportes marítimos. As orientações são aplicáveis aos acordos de cooperação nos sectores dos serviços de transporte marítimo directamente afectados pelas alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 1419/2006 relativo aos serviços de transporte marítimo de cabotagem, de linha e de *tramp*. Visam orientar o apoio às empresas de transporte marítimo na auto-avaliação dos acordos de cooperação em que participam, isto é, deverão permitir às empresas relevantes determinar se os seus acordos de cooperação são compatíveis com o artigo 81.º do Tratado da CE. As orientações serão válidas por um período inicial de cinco anos.

2.2 O projecto de orientações visa, em particular, clarificar as condições em que os operadores poderão trocar informações no respeito da regulamentação e em que condições os operadores de *tramp* poderão participar em acordos de *pool*. Nesse sentido apresenta-se um complexo conjunto de parâmetros. Contudo, a mais valia do projecto de orientações na prática terá de ser avaliada no futuro, por exemplo: facultarão a orientação necessária para os operadores determinarem a legalidade da conduta que tencionam ter no mercado?

## 3. Observações gerais

### *Serviços de transportes marítimos de linha*

3.1 Além de confirmar o que já se sabe, isto é, que as conferências marítimas de tráfego para ou da UE serão abolidas a partir de 18 de Outubro de 2008, o projecto de orientações

relativas aos transportes marítimos de linha refere formas autorizadas de partilha de informação sobre o mercado entre operadores de linha. Apesar de alguns pormenores necessitarem de aperfeiçoamento, nesta redacção as orientações limitar-se-ão a facultar à indústria de linha o intercâmbio do tipo de informação de que necessita para funcionar correctamente.

3.2 A partir de 18 de Outubro de 2008, as companhias de transportes marítimos regulares que prestam serviços de e/ou para portos na UE devem pôr termo a todas as actividades de conferências marítimas anti-concorrência, mesmo se essas actividades forem autorizadas por outras jurisdições no mundo. O CESE reitera que as companhias de transportes que operam a nível mundial terão dificuldade em garantir que as actividades das conferências marítimas que não respeitam a legislação comunitária não afectam o mercado da UE de forma considerável.

3.3 No atinente ao transporte marítimo de linha, as atenções estão centradas nos sistemas de intercâmbio de informação. Foi deixada alguma liberdade às companhias de linha para troca de informação. São elementos importantes: a estrutura do mercado, o tipo de informação trocada, há quanto tempo e com que frequência ocorre a troca de informação. A atenção está correctamente centrada no intercâmbio de futuros dados, nomeadamente previsões de capacidade e índices de preços. Aparentemente, as previsões de capacidade tendem, *prima facie*, a não respeitar a regulamentação. O CESE reconhece que os efeitos do intercâmbio de informação devem ser considerados numa base casuística.

3.4 No que se refere aos índices de preços, é pouco provável que um índice de preços agregado não respeite a legislação, a menos que a informação possa ser desagregada de forma a permitir às empresas identificarem directa ou indirectamente as estratégias competitivas dos seus concorrentes. O nível de agregação, a natureza «histórica» ou «recente» dos dados e a frequência de publicação deveria ser avaliada, mas o projecto de orientações não especifica a importância a atribuir a estes factores.

3.5 No atinente aos serviços de linha, as orientações não têm nenhum elemento genuinamente novo: aparentemente repetem os critérios gerais anteriormente definidos pela Comissão Europeia e Tribunais Europeus.

3.6 O CESE reitera os seus apelos de pareceres anteriores <sup>(1)</sup> para que a UE inicie consultas significativas com outras jurisdições, com vista a determinar a compatibilidade entre regimes em vigor que regem o tráfego de linha a nível mundial. O CESE reitera ainda a sua recomendação nos mesmos pareceres para que a Comissão tenha igualmente em consideração o aspecto

<sup>(1)</sup> JO C 256 de 27.10.2007, pp. 62-65; JO C 309 de 16.12.2006 p. 46-50; JO C 157 de 28.6.2005, p. 130-136.

dos recursos humanos (por exemplo, o impacto no emprego dos marítimos europeus), para além dos factores meramente competitivos, quando tratar a questão das regras de concorrência no domínio do transporte marítimo.

#### *Serviços de transportes marítimos de tramp*

3.7 Os serviços de transportes marítimos de *tramp* são globais e altamente competitivos e têm muitas das características do modelo de concorrência perfeito. A mercadoria é homogénea e os custos de entrada são geralmente muito baixos. Muitas empresas competem por negócios, com substituições entre os navios de diferentes dimensões e tipos, em função das circunstâncias do mercado. O fluxo de informação também torna o mercado muito transparente. Os negócios são efectuados com base em afretamento à viagem, afretamento por viagens consecutivas, contratos de afretamento ou afretamento a tempo determinado. As tarifas de frete nestes mercados são altamente voláteis, dependendo das circunstâncias do mercado. Por último, os mercados de transporte marítimo de *tramp* conseguem responder rapidamente às evoluções do mercado e às necessidades dos carregadores <sup>(2)</sup>.

3.8 Os *pools* de transporte marítimo estão presentes em cada sector da actividade de transporte marítimo de *tramp*. Um *pool* é uma colecção de navios semelhantes, pertencentes a vários proprietários mas sob uma administração única. O gestor do *pool* é responsável pelos navios enquanto frota única e coesa, reúne os rendimentos e distribui-os ao abrigo de um sistema pré-definido de «peso», enquanto o proprietário individual fica incumbido apenas de conduzir a operação náutica/técnica do navio. Os *pools* são criados geralmente por duas razões: em primeiro lugar, para permitir aos participantes a prestação dos níveis de serviço que os seus principais clientes cada vez mais exigem. Em segundo lugar, visam aumentar a eficiência do transporte com investimentos especiais e maior utilização dos navios. Os *pools* operam num ambiente de oferta e procura, onde os contratos se celebram com base em concursos, as taxas variam em grande medida em função de um mercado de pronto pagamento, os compradores são grandes e sofisticados e os agentes marítimos oferecem uma visibilidade de tonelagem e condições excepcionais em qualquer altura.

3.9 O CESE sublinha que os *pools* não constituem a maior parte dos mercados de transporte marítimo de *tramp*. Com efeito, a grande maioria dos serviços de navios de *tramp* são operados por PME que competem entre si pelo transporte de mercadorias. Por este motivo, o CESE reitera a necessidade de um esclarecimento específico nas orientações que reconheça este ponto.

3.10 O CESE assinala que os serviços de navios de *tramp*, assim como os *pools* de transporte marítimo de *tramp* sempre estiveram sujeitos ao direito da concorrência da CE, muito antes

da adopção do Regulamento (CE) n.º 1419/2006 que atribui poderes executórios à Comissão Europeia no que se refere a estes serviços. Contudo, durante este período não foram apresentadas queixas formais de afretadores em relação a este sector e não há jurisprudência. O CESE presume que esta ausência de jurisprudência e de experiência com entidades relevantes (de concorrência), incluindo a Comissão Europeia, explica a razão pela qual as secções do projecto de orientações sobre (*pools* de) transporte marítimo de *tramp* são menos pormenorizadas do que as secções sobre transporte marítimo de linha. É de assinalar igualmente que o projecto de orientações não define «transporte marítimo de *tramp*», pelo que não é claro se também é aplicável ao transporte marítimo de passageiros e/ou transporte marítimo especializado. Poderia ser útil considerar uma clarificação sobre este ponto.

3.11 O projecto de orientações não leva suficientemente em conta as especificidades do sector do *tramp* e aparentemente segue as orientações não específicas do sector sobre cooperação horizontal. Os *pools* de transporte marítimo terão de respeitar as orientações aplicadas a outros sectores da indústria, para garantir que não impedem a concorrência livre nem actuam como um cartel.

3.12 O projecto de orientações é bastante geral e não oferece uma certeza jurídica precisa. Não refere explicitamente que os *pools* de transporte marítimo são incompatíveis com o direito da concorrência da UE, mas não oferece orientação em caso de incompatibilidade.

3.13 A secção crucial do projecto de orientações é a que avalia e classifica os *pools* de transporte marítimo. O ponto de partida é a constatação de que os *pools* geralmente envolvem publicidade conjunta e níveis variáveis de características de produção conjunta.

3.14 No que se refere ao mercado relevante, o CESE reitera que as orientações deveriam levar mais em conta o facto de haver um elemento substancial de substituíbilidade ou «intercâmbio» no transporte marítimo de *tramp*, tanto na procura como na oferta (por exemplo, no que se refere ao tipo e dimensões do navio, tipos de contrato de transporte e mercado geográfico). Se um *pool* tem de fazer uma auto-avaliação, as quotas de mercado não podem ser definidas para cada contrato: têm de ser avaliadas ao longo de um determinado período.

3.15 O CESE considera que são necessárias melhorias no atinente à relevância e definições de quotas de mercado de *pool* de transporte marítimo e «substituição» entre tipos de tráfego e de navios. Reconhece que não é facultada orientação prática no que se refere à definição do mercado relevante. Contudo, as quotas de mercado poderiam ser bastante diferentes, em função da metodologia adoptada.

<sup>(2)</sup> Relatório Fearnleys, «The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services», February 2007, p. 14-31. [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf)



3.16 Na avaliação dos acordos de *pool* de navios de *tramp* no âmbito do artigo 81.º, deveria assinalar-se que o gestor do *pool* «gere» a frota do *pool* tanto em termos operacionais como comerciais, ou seja, oferece um produto conjunto através de uma entidade única de *pool*. A abertura de concursos para navios no mercado é *de facto* ancilar da tarefa de gerir o serviço prestado pelo *pool*. Os proprietários individuais são responsáveis pela operação puramente náutica/técnica dos navios. Os *pools* prestam um serviço «produzido» conjuntamente, que resulta de um nível de integração significativo das actividades dos participantes <sup>(3)</sup>. Por conseguinte, os acordos de *pools* deveriam ser avaliados juntamente com outras formas de produção conjunta ou de acordos especializados.

3.17 O CESE reitera que qualquer referência à «fixação de preços» enquanto característica do funcionamento dos *pools* (e, por conseguinte, enquanto restrição grave à concorrência) pode ser incluída nas orientações com base no facto de o acordo do preço entre o gestor do *pool* e o cliente ser parte inerente do serviço prestado e resultar de uma negociação de preços para utilização de um navio de *pool* num processo de licitação.

3.18 O CESE considera que, tendo em conta o objectivo dos acordos de *pool* e as suas características fundamentais, as quatro condições referidas no n.º3 do artigo 81.º do Tratado CE são tipicamente preenchidas para isentar os *pools*. O facto de os *pools* terem sido criados para responder às necessidades e requisitos dos afretadores e terem funcionado durante décadas sem qualquer queixa sustenta este ponto de vista.

3.19 O CESE espera que a Comissão Europeia reveja regularmente as orientações à luz da experiência e, se necessário, contribua com clarificações ou orientação suplementar, sempre que possível, sem aguardar a expiração do período de cinco anos.

3.20 A Comissão deveria, assim que possível, dar início à revisão do âmbito de aplicação da isenção por categoria dos consórcios de transporte de linha e, na mesma ocasião, analisar a necessidade de abranger também outros segmentos relevantes do mercado global de transporte marítimo, em particular o tráfego de *tramp* regular em rotas regulares — uma característica de vários tráfegos especializados (por exemplo navios frigoríficos convencionais, transporte de madeira, navios especializados destinados ao transporte de veículos e navios ro-ro).

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
da Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(3)</sup> Relatório Fearnley (2007): os autores do relatório chegaram à mesma conclusão.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento recíproco dos certificados de navegabilidade emitidos para as embarcações de navegação interior» (Versão codificada)**

COM(2008) 37 final — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

Em 13 de Fevereiro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 80 (2) do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*«Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento recíproco dos certificados de navegabilidade emitidos para as embarcações de navegação interior» (Versão codificada)*

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março) decidiu por 121 votos a favor e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006»**

COM(2007) 355 final — 2007/0121 (COD)

(2008/C 204/13)

Em 13 de Julho de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*«Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006»*

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 26 de Fevereiro de 2008, sendo relator **David SEARS**.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 124 votos a favor com 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

nos seus esforços para garantir a segurança e acautelar a saúde de trabalhadores e consumidores.

1.1 Sob mandato dos seus países membros, a ONU propôs um modelo de «sistema geral harmonizado» para os critérios e processos utilizados na «classificação, embalagem e rotulagem de substâncias químicas», com o objectivo de facilitar o comércio mundial e auxiliar as economias menos desenvolvidas

1.2 O CESE apoia convictamente o objectivo da harmonização global, a forma e a base jurídica do instrumento de aplicação proposto pela Comissão, bem como o calendário sugerido

para a respectiva aplicação por produtores e fornecedores, coincidente com o primeiro dos principais prazos para o registo de «substâncias» nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

1.3 O CESE concorda com a Comissão quando esta afirma que, apesar de as alterações ao sistema desenvolvido na UE ao longo dos últimos 40 anos serem inevitáveis e objecto de amplo consenso, os benefícios a curto prazo na UE serão provavelmente insignificantes e os custos potencialmente elevados. O CESE considera, portanto, que deveria ter sido prestada maior atenção a estas circunstâncias, invulgares, na primeira avaliação do impacto. Na ausência de benefícios globais significativos, qualquer aditamento ou alteração à legislação existente que não seja justificado pela aplicação da proposta da ONU deverá ser acompanhado de justificação da sua vantagem em termos de saúde, segurança ou economia. Acima de tudo, devem envidar-se todos os esforços no sentido de garantir que as actuais normas mantêm a sua efectividade no decurso do período de transição, necessariamente longo, entre estes dois sistemas, em grande parte equivalentes. Uma campanha de sensibilização nos pontos de venda será um requisito fundamental.

1.4 O CESE considera ainda que, devido ao calendário muito apertado e à necessidade de contenção dos custos de arranque, há margem para alguma flexibilidade na proposta e sua aplicação imediata. O sistema actual levou muitos anos a desenvolver-se até proteger adequadamente a saúde e a segurança dos trabalhadores e consumidores na UE, e o mesmo sucederá, provavelmente, com o novo sistema geral harmonizado. O que é fundamental, todavia, é que os recursos de longo prazo que lhe forem consagrados na ONU e na Comissão sejam suficientes para garantir a continuação do processo de harmonização — e que este efectivamente abranja a classificação e rotulagem dos bens comercializados em grande escala, em vez de se ficar pelos critérios em que estas classificações se baseiam.

1.5 O CESE regista, com preocupação, a extensão desta proposta, só por si e em conjunto com propostas recentes como o regulamento REACH, os diversos outros instrumentos jurídicos comunitários com que ambos se inter-relacionam e o volume sempre crescente das notas de orientação actualmente consideradas necessárias. É fundamental uma nova abordagem, a fim de não se prejudicar irremediavelmente a indústria europeia (sem falar dos processos de acompanhamento e alteração da própria legislação). É absolutamente irrealista partir do princípio de que todos, desde o proprietário da mais pequena PME aos grandes grupos de responsáveis das entidades nacionais competentes, consultarão regularmente o corpus de mais de 20 000 páginas de documentação sobre estes assuntos. Há que encontrar uma solução mais satisfatória.

1.6 Ainda a este propósito, o CESE lamenta a ausência de definições-chave e, em particular, a substituição do uso do termo «preparações», que tem um significado toxicológico específico, pela utilização de um outro, o de «misturas», que o não tem. A inexistência de uma definição europeia para o termo «químico», quer enquanto substantivo, quer como adjectivo, continua a suscitar confusões entre trabalhadores, consumidores, gestores e legisladores. Esta proposta, que pretende ser neutra e

consensual, constitui uma grande oportunidade para corrigir erros de pormenor, como já ocorreu nos anexos técnicos, e elaborar um conjunto de definições aplicáveis a toda a legislação conexa. Isto conduziria a elaborar um glossário de palavras-chave em todas as línguas, e determinar as que significam o mesmo (como aparentemente «produto químico», «substância química» e «substância» e as que têm significados diferentes ou não estão relacionadas (por exemplo «artigo» e «produto»). Deveriam identificar-se e evitar-se confusões ou associações culturais, em certas línguas, com os termos «substâncias» (utilizados com o significado de drogas, álcool ou tabaco) e produtos químicos (para indicar actividades terroristas ou outras actividades ilegais).

1.7 O CESE faz notar também os perigos de classificação e rotulagem excessivas, que acabam por diminuir o impacto de advertências absolutamente essenciais, e de os rótulos serem considerados como a única fonte de informação tanto pelos trabalhadores como pelos consumidores. Não há dúvida de que é indispensável incluir informação essencial, mas também é importante mencionar outras fontes de informação facilmente acessíveis. A utilização crescente das compras e da pesquisa através da Internet sobre os benefícios e riscos de determinados produtos aconselha a que se continue a trabalhar na matéria. Não é por disporem de longas listas de nomes uniformizados e desconhecidos de componentes de misturas complexas que os operadores dos serviços de urgência e dos centros de veneno prestam melhor serviço. As indicações sobre perigos genéricos de um produto e as precauções a tomar, juntamente com os contactos para um serviço de acompanhamento permanente, são a melhor protecção em caso de necessidade. Em circunstâncias específicas que envolvam tecnologia patenteada, o fabricante também é protegido por esta abordagem, tal como acontece com a actual legislação.

1.8 O CESE nota que não existe uma proposta de rótulo para as quantidades frequentemente muito pequenas que circulam entre laboratórios para fins de estudo académico ou de I&D nas empresas. Esse rótulo poderia ser facilmente adicionado ao conjunto proposto pela ONU, solução que é preferível à isenção extremamente restritiva, desproporcionada e dispendiosa que foi proposta.

1.9 Finalmente, o CESE regista a necessidade crescente de avaliação da qualidade dos dados utilizados e das decisões tomadas nos termos das diferentes legislações aplicáveis em todo o mundo. A pressão para um acordo sobre os resultados da classificação, e não apenas sobre os critérios e processos que a eles conduzem, irá com certeza continuar. É muito fácil compreender a sua necessidade e os seus benefícios a nível global.

## 2. Preâmbulo

2.1 A proposta em apreço visa adaptar a legislação comunitária em vigor ao modelo de «sistema geral harmonizado» recentemente adoptado pela ONU para a classificação, rotulagem e embalagem de matérias-primas e produtos intermédios e acabados considerados «perigosos» e designados, de acordo com o contexto, como «químicos», «substâncias», «misturas» ou

«preparações». A legislação europeia de 1967 relativa a esta matéria será substituída. Muitas outras directivas e regulamentos, incluindo o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH), ainda em fase inicial de aplicação, terão de ser alterados. É previsível que, se houver contenção de custos e se alguns benefícios secundários se concretizarem, os efeitos na UE a um prazo consideravelmente alargado serão positivos. No seu conjunto, a proposta poderá favorecer o comércio mundial sem prejuízo de elevados níveis de protecção da saúde humana e do ambiente.

2.2 A legislação a substituir é a Directiva 67/548/CEE, relativa às substâncias perigosas, que tem quarenta anos e é geralmente considerada a primeira peça legislativa de âmbito europeu respeitante a «substâncias químicas» que explicitou como objectivo principal a preservação da segurança dos trabalhadores. Essa directiva, que foi alterada por várias outras directivas e adaptada ao progresso técnico, disponibiliza actualmente a produtores, vendedores, trabalhadores, distribuidores e consumidores, tanto na UE como fora dela, um sistema harmonizado de *classificação de «substâncias perigosas»*, mediante utilização de testes específicos baseados em parâmetros e critérios de perigosidade comprovados, de *rotulagem* adequada das mesmas, por meio de uma série limitada de pictogramas e de expressões convencionadas que permitem indicar os riscos eventuais e recomendar os procedimentos de manuseamento seguros, e de *embalagem* para proteger utilizadores habituais e pessoas vulneráveis, em particular as crianças.

2.3 Vinte e um anos após a adopção da Directiva 67/548/CEE, a Directiva 88/379/CEE, relativa às preparações perigosas, estendeu o procedimento — até então circunscrito ao conjunto delimitável dos «elementos químicos e os seus compostos» (as «substâncias») — às «misturas [de] [...] duas ou várias substâncias» («preparações»), cujo número é teoricamente infinito. No entanto, por se reconhecer que uma transposição mecânica de processos exigiria testes em animais a uma escala indesejável ou mesmo impossível, a directiva introduziu no direito europeu, pela primeira vez, uma relação teórica entre os perigos identificados ou identificáveis das substâncias misturadas e o risco mais provável da própria mistura, o que tornou possível a classificação, rotulagem e embalagem de preparações sem necessidade de se recorrer a testes suplementares.

2.4 Dado que a grande maioria dos produtos vendidos aos consumidores são, de facto, «preparações» (ou mesmo «artigos»), essa directiva de 1988, bastante alterada pela Directiva 1999/45/CE, representou um passo importante no sentido de garantir a segurança do consumidor em relação a produtos ainda não abrangidos por directivas específicas e mais restritivas como, por exemplo, as que se aplicam à venda de pesticidas, detergentes ou cosméticos.

2.5 As directivas já mencionadas, conjuntamente com a Directiva 91/155/CEE, relativa às fichas de segurança, também entretanto alterada, constituem, desde há muitos anos, o pilar da protecção de trabalhadores e consumidores em toda a União Europeia. Fortemente inter-relacionadas com praticamente todos os restantes actos legislativos comunitários que visam a protecção da saúde humana, da segurança e do ambiente, nomeadamente através das remissões que para elas são feitas, exigem, também por isso, uma actualização permanente, de modo a poderem reflectir as alterações em matéria de âmbitos de aplicação, tecnologias de fabrico, métodos de teste e disponibilidade e usos possíveis dos produtos, e, ainda, os mais recentes conhe-

cimentos científicos sobre as consequências dessas alterações e o modo de minimizar eventuais efeitos indesejáveis.

2.6 Igualmente importante é o facto de essas directivas prosseguirem «objectivos relacionados com o mercado interno, ou seja, a criação de um mercado único» na UE para os diversos produtos a que se referem. Na verdade, estes — sejam eles matérias-primas, produtos sintéticos ou naturais, produtos intermédios ou fluxos de resíduos, produtos acabados ou artigos — podem, se estiverem em conformidade com essas directivas e com outros instrumentos comunitários pertinentes, ser importados pelos Estados-Membros e/ou neles e entre eles comercializados em perfeita segurança.

2.7 Em 2001, a Comissão adoptou um Livro Branco — Estratégia para a futura política em matéria de substâncias químicas, desencadeando um processo que culminou em 2006 com a adopção do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (também conhecido pelo acrónimo REACH, correspondente à sua designação em inglês) e de uma directiva complementar e concomitante, a Directiva 2006/121/CE, que alterou a Directiva 67/548/CEE a fim de a adaptar ao novo regulamento. O processo decerto continuará a desenvolver-se, à medida que novos dados forem disponibilizados ou que a legislação carecer de alterações.

2.8 Toda esta legislação regula apenas a produção, distribuição e comercialização de determinados produtos no interior da UE e a importação e exportação desses produtos entre a UE e os seus parceiros no exterior. Naturalmente, sistemas semelhantes — mas não idênticos — foram entretanto desenvolvidos em várias outras economias de todo o mundo com as quais a UE mantém trocas comerciais regulares através de inúmeras pequenas, médias ou grandes empresas dos Estados-Membros ou de países terceiros.

2.9 Muitos outros países, em geral com economias e/ou ordenamentos jurídicos menos desenvolvidos, reconheciam a necessidade de um sistema de classificação, rotulagem e embalagem de «substâncias perigosas», mas mantinham-se na expectativa de um acordo global sobre um modelo, para o aplicarem a nível local.

2.10 No início da década de 1990, e por reconhecerem que os sistemas nacionais ou regionais desenvolvidos a nível local, embora fundamentais na protecção da saúde humana, da segurança e do ambiente, podiam também constituir barreiras para o comércio mundial, as Nações Unidas solicitaram um mandato que as autorizasse a preparar e apresentar uma proposta de sistema geral harmonizado (GHS) de «classificação, embalagem e rotulagem de produtos químicos e de elaboração de fichas de segurança». Já existiam, aliás, precedentes deste tipo de harmonização no sector dos transportes, em particular no que se refere a perigos físicos e à toxicidade aguda.

2.11 O mandato para o desenvolvimento dessa abordagem mais ampla ficou consignado no Capítulo 19 da Agenda 21, adoptada em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD). O apoio técnico seria prestado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Subcomité de Peritos para o Transporte de Mercadorias Perigosas da ONU.

2.12 Em Dezembro de 2002, após quase uma década de trabalho, os representantes dos cerca de 160 países membros da ONU que participam no projecto chegaram a acordo quanto às matérias de natureza técnica do novo GHS. A Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), realizada em Joanesburgo em Setembro desse ano, instou os países signatários «a pôr em prática o GHS o mais rapidamente possível, para que fique plenamente operacional até 2008». O GHS da ONU, que já fixava o ano de 2008 como termo do prazo de implementação, foi adoptado pelo Conselho Económico e Social da organização das Nações Unidas em Julho de 2003. Esses acordos foram assinados pelos representantes dos 27 países que, actualmente, integram a UE alargada.

2.13 As diversas alterações à proposta inicial aprovadas em 2004 foram integradas nas recomendações para um «sistema geral harmonizado de classificação e rotulagem de substâncias químicas (GHS)» publicadas pela ONU no ano seguinte. Esse documento de 540 páginas e suas posteriores revisões são habitualmente designados «Livro Púrpura», devido à cor da capa da sua versão impressa. Os pormenores sobre os avanços para a meta de 2008 realizados em 65 países, incluindo os 27 da UE, estão disponíveis no sítio Web da ONU consagrado a este assunto.

2.14 As alterações adicionais de natureza técnica aprovadas pela ONU em 2006 foram inseridas numa edição revista do Livro Púrpura publicada em 2007. Como seria de esperar num processo tão amplo e complexo de harmonização global de sistemas preexistentes, as propostas contemplam uma combinação de antigos e novos critérios de teste, parâmetros, pictogramas, frases-tipo e esquemas de rótulos. Para tornar possível a coexistência dos diferentes pontos de vista e, consequentemente, a conclusão de um acordo entre todos os países participantes, foi utilizada uma abordagem por blocos (ainda que o recurso excessivo a esse método possa certamente inviabilizar muitos dos benefícios pretendidos).

2.15 Uma vez que o modelo proposto pela ONU não tem força de lei, os países que pretendam seguir as suas recomendações deverão adoptar legislação de aplicação. No caso dos Estados-Membros da UE, essa legislação tinha de ser proposta pela Comissão.

2.16 A Comissão começou a elaborar a sua proposta em 2004 e, em 2006, publicou uma primeira versão do projecto relativo a um sistema comunitário concordante com o GHS. Durante esse período, foram efectuadas diversas avaliações de impacto e publicados os correspondentes resultados. Na sequência de uma consulta aos interessados realizada via Internet no terceiro trimestre de 2006 e da manifestação de algumas preocupações por parte dos Serviços Jurídicos da Comissão, a proposta inicial foi profundamente alterada. A versão definitiva foi finalmente adoptada e publicada pela Comissão em Junho de 2007. As revisões técnicas por parte do competente grupo de trabalho do Conselho estão em curso e, como habitualmente, foram solicitados os pareceres do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social Europeu (CESE) e do Comité das Regiões.

2.17 É generalizada a expectativa de que as revisões em curso não atrasem nem alterem significativamente as propostas de harmonização. Os benefícios, relacionados sobretudo com o comércio mundial e já em si considerados algo difusos, serão

ainda menos sensíveis se não houver harmonização. Os custos previsíveis para os Estados-Membros da UE e seus parceiros comerciais aumentarão substancialmente se os prazos de implementação forem diferentes dos do regulamento REACH. Os benefícios em matéria de saúde, segurança ou ambiente far-se-ão sentir sobretudo fora da UE, em países que ainda não possuem sistemas próprios eficientes.

2.18 A adopção do GHS terá implicações importantes na legislação comunitária respeitante a transportes e, posteriormente, em toda uma série de legislação conexa sobre produtos de consumo, manuseamento de produtos químicos para usos específicos, controlo de substâncias químicas perigosas, higiene e segurança no trabalho, resíduos e produtos em fim de vida. Se necessário, serão apresentadas, nos próximos anos, propostas complementares relativas a essas matérias. Em Agosto de 2006 foi publicada pelos serviços da Comissão uma lista completa da legislação que provavelmente será afectada. A proposta em apreço inclui as alterações ao Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

### 3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A proposta reparte-se por três volumes, que incluem sete anexos, e a sua versão inglesa ultrapassa as 2 100 páginas. Embora a matéria mais importante esteja confinada ao relativamente pouco extenso volume I, de 66 páginas, é possível encontrar, ao longo de todo o documento, elementos inovadores ou interpretações novas ou revistas de matéria recuperada. Por conseguinte, a proposta deve ser vista no seu todo como peça fundamental do direito primário comunitário e nacional em domínios que interessam a entidades reguladoras, produtores, fornecedores, distribuidores, operadores, trabalhadores e consumidores tanto no interior como no exterior da UE.

3.2 No volume II, que compreende o anexo I, figura uma exposição pormenorizada dos «requisitos de classificação e rotulagem para substâncias e misturas perigosas» (171 páginas).

3.3 O Volume III (436 páginas), que compreende os anexos II a VII, estabelece um conjunto de «regras especiais aplicáveis à rotulagem e embalagem de determinadas substâncias e misturas», listas de novas «frases de perigo» e «frases de prudência», novos pictogramas de perigo, as regras de «classificação e rotulagem harmonizadas de determinadas substâncias perigosas» e um «quadro de correspondência» em que, para maior facilidade de utilização do sistema, são evidenciadas as diferenças «entre a classificação ao abrigo da Directiva 67/548/CEE e a classificação e atribuição de frases de perigo ao abrigo do regulamento» proposto (430 páginas). Uma «Ficha Financeira Legislativa» para o conjunto da proposta e imprescindível para uma correcta avaliação da mesma, mas com pouco valor e interesse como legislação primária, foi apenas — ou talvez «soterrada» — no final deste volume.

3.4 Os Volumes III-A e III-B incluem, respectivamente, os quadros 3.1 e 3.2 do anexo VI, de que fazem parte integrante, embora sejam apresentados em separado. No seu conjunto, constituem uma transposição do Anexo 1 da actual versão da Directiva 67/548/CEE para o novo quadro regulamentar. São quase 1 500 páginas de registos de decisões sobre classificação e rotulagem de substâncias perigosas específicas, acumuladas ao longo de mais de 40 anos de avaliação de produtos na UE.

3.5 O relatório da avaliação do impacto apresentado pela Comissão, que deve ser apreciado conjuntamente com os documentos acima referidos, baseia-se em estudos dos consultores RPA e *London Economics* e é relativamente breve (34 páginas, na sua versão em língua inglesa).

3.6 A legislação proposta assume a forma de um regulamento cujo objectivo é «assegurar condições idênticas para todos os fornecedores de substâncias e misturas no mercado interno, assegurando, em simultâneo, um nível elevado de protecção da saúde, da segurança, do ambiente e dos consumidores», e cuja base jurídica é, por conseguinte, o artigo 95.º do Tratado CE.

3.7 A proposta reconhece que o âmbito de aplicação da actual legislação comunitária e o do GHS da ONU não são idênticos. Em alguns pormenores, ambos diferem do da regulamentação relativa à classificação e rotulagem no transporte, já em grande parte harmonizada. As alterações avançadas nesta proposta foram reduzidas ao mínimo possível. Em certos casos serão necessárias propostas adicionais, especialmente durante as fases iniciais da aplicação do regulamento REACH.

3.8 A proposta acolhe algumas inovações introduzidas pelo GHS da ONU no que respeita a termos e definições, sendo de destacar a utilização do termo «mistura» em vez de «preparação».

3.9 A proposta reconhece que a introdução de um novo sistema de classificação poderia acarretar um crescimento exponencial da utilização de animais de laboratório, pelo que deveriam utilizar-se métodos alternativos sempre que possível. Quanto às experiências em seres humanos ou outros primatas para fins relacionados com esta classificação, a proposta da Comissão — ao contrário do modelo de GHS da ONU — parece interditá-las expressamente (a dúvida prende-se com a indefinição quanto ao exacto sentido jurídico ou mesmo quanto ao sentido vulgar da distinção entre as expressões que, em diversas línguas oficiais da UE, podem corresponder às inglesas «should not» e «shall not» ou às portuguesas «não deve ser» e «não será»).

3.10 Também as dificuldades inerentes à classificação de «misturas» são reconhecidas, tendo aliás justificado a definição de «princípios de extrapolação» que permitem atribuir a uma dada mistura efeitos prováveis semelhantes aos de uma outra com propriedades análogas e efeitos testados.

3.11 A proposta permite a utilização de nomes comuns abreviados das substâncias isoladamente ou como componentes de misturas cujas designações atribuídas pela União Internacional de Química Pura e Aplicada (IUPAC) contenham mais de 100 caracteres. Mantém-se o recurso a identificadores de produto (números e designações) estabelecidos pelo *Chemical Abstracts Service* (CAS), da *American Chemical Society*, bem como a possibilidade da utilização — já prevista na actual legislação — de nomes genéricos que identifiquem correctamente o perigo provável de algumas misturas mas não ponham em risco os direitos de propriedade intelectual associados à composição exacta das mesmas.

3.12 O indispensável período de transição entre os dois sistemas é analisado em pormenor. É claramente reconhecida a conveniência de os novos critérios serem aplicados numa primeira fase apenas às «substâncias» e só posteriormente também às «misturas». Para evitar encargos inúteis para as

empresas, não será obrigatória a recolha ou a nova rotulagem dos produtos («substâncias» ou «misturas») que já tenham dado entrada na cadeia de fornecimento no momento em que as novas disposições aplicáveis entrem em vigor.

3.13 Aos Estados-Membros incumbe a designação das autoridades competentes para aplicar e fazer cumprir o regulamento e a definição das «sanções adequadas para os casos de incumprimento». Conforme é salientado no texto da proposta, «a boa cooperação entre as autoridades é vital».

3.14 Em princípio, o regulamento é aplicável a todas as substâncias e misturas, salvo as que estão sujeitas a regras mais específicas de outros instrumentos legislativos comunitários. Assim, estão excluídos do campo de aplicação deste regulamento os cosméticos, os aromas, os aditivos alimentares, os alimentos para animais e os produtos para uso veterinário, alguns artigos de utilização médica, os produtos sujeitos às regras relativas à aviação civil ou ao transporte rodoviário ou ferroviário, e as munições (com excepção dos «explosivos colocados no mercado com vista à produção de um efeito explosivo ou pirotécnico», ou seja, o fogo-de-artifício).

3.15 De acordo com a proposta, os «resíduos», na acepção da Directiva 2006/12/CE, não poderão ser classificados como «substância», «mistura» ou «artigo» nos termos do novo regulamento, estando por isso excluídos do respectivo âmbito de aplicação.

3.16 As ligas, contudo, são consideradas «misturas», de acordo com o n.º 41 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH), e estão por isso sujeitas às disposições do regulamento proposto, o mesmo sucedendo, sem dúvida, com as verdadeiras «misturas» (embora não «preparações», em qualquer dos sentidos úteis deste termo) de substâncias presentes na natureza, como os minérios e outros minerais e os extractos de plantas.

3.17 Os requisitos de rotulagem diferem dos do actual sistema comunitário quer em relação à apresentação quer quanto ao conteúdo. Alguns dos novos pictogramas substituem símbolos actualmente em uso, outros constituem inovações. As frases-tipo actualmente autorizadas nas menções ao «risco» e à «segurança» são substituídas pelas novas «palavras-sinal», «frases de perigo» e «frases de prudência».

3.18 As versões autorizadas de todas essas palavras e frases em cada uma das línguas oficiais da UE ficarão previamente estabelecidas e deverão ser utilizadas em função do país ou países que constituem o destino final do produto. Os rótulos podem ser multilingues, embora o espaço disponível se torne cada vez mais limitativo. (Em alguns casos, será certamente exigível a tradução dos rótulos e da documentação de apoio em línguas não «oficiais» como o galês, por imposição legal, ou o russo, o turco, o árabe e o hindi, para satisfazer as necessidades de certos grupos étnicos ou de imigrantes.)

3.19 A proposta reconhece que, na UE, o processo de classificação e, consequentemente, os de rotulagem e de embalagem estão sujeitos a constantes actualizações à medida que se dispõem de novos conhecimentos e informações, se alteram os requisitos legislativos ou mudam os métodos de métodos de teste. As alterações que requerem uma actuação específica e os procedimentos a seguir nesses casos estão definidos no texto.

3.20 Prevê-se que o regulamento proposto entre em vigor «no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial». Os processos de classificação, rotulagem e embalagem poderão ser executados ao abrigo da actual legislação o mais tardar, no caso das substâncias, até 1 de Dezembro de 2010 (de modo a coincidir com os prazos de registo estabelecidos no regulamento REACH) e, no das misturas, até 1 de Junho de 2015. A partir de então, aplicar-se-á exclusivamente a nova legislação.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Mandatada pelos seus países membros, a ONU propôs um modelo de «sistema geral harmonizado» para os critérios e processos utilizados na «classificação, embalagem e rotulagem de substâncias químicas». Os Estados-Membros da UE aprovaram o modelo proposto, cuja adopção deverá, se possível, efectivar-se até 2008. Como instrumento de aplicação, a Comissão propôs o regulamento agora em apreço.

4.2 O CESE apoia energeticamente o objectivo da harmonização global, a forma e a base jurídica da legislação proposta, bem assim o calendário sugerido para a respectiva aplicação, coincidente com o primeiro dos principais prazos para o registo de substâncias nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

4.3 O CESE também faz notar que a gestão da utilização simultânea dos dois sistemas requer alguma flexibilidade, especialmente no que se refere às «misturas», que são muitas vezes «misturas» de «misturas», cada qual com uma duração de armazenagem diferente, em alguns casos de vários meses ou mesmo anos. É pouco provável que a transição esteja concluída no período previsto, mas, felizmente, isso não significa que o processo terá fracassado. Se não existir a flexibilidade necessária, os custos iniciais de implementação aumentarão e os benefícios que se prevêem a longo prazo poderão perder-se.

4.4 O CESE concorda com as observações constantes da «Síntese da Avaliação do Impacto» apresentada pela Comissão, segundo as quais «a longo prazo, a implementação do GHS parece útil, uma vez que [a] economia de custos [...] acabar[á] por compensar as despesas [iniciais]», embora «os custos com a implementação dev[am] manter-se sob controlo, a fim de se alcançar, num futuro previsível, benefícios líquidos e se evitar despesas e encargos administrativos desnecessários para as PME».

4.5 O CESE regista enfim o seguinte ponto de vista expresso pela Comissão na Ficha Financeira Legislativa: «a presente proposta legislativa refere-se à aplicação de um acordo internacional. Mesmo que a avaliação ex ante fosse negativa, a Comissão não deixaria de apresentar tal proposta legislativa, uma vez que não existem outras opções políticas. Uma avaliação ex post negativa não levaria a Comissão a renunciar ao seu compromisso de aplicar o sistema de classificação e rotulagem acordado a nível internacional.»

4.6 Simplificando, a Comissão entende que não podia deixar de apresentar a proposta, independentemente do balanço previsível ou efectivo entre custos e benefícios. Dadas as circunstâncias, o CESE considera esta posição realista, mas lamenta que, embora não sendo fulcral para a tomada de decisão, a avaliação

do impacto não tenha estudado mais profundamente os custos prováveis da aplicação do sistema, com vista à adopção prévia de medidas que os pudessem atenuar. O facto de a mesma empresa de consultoria (RPA) ter também efectuado uma análise pormenorizada (e contraditória) respeitante a um único sector (certos produtos de consumo) significa que poderia ter sido realizado um estudo mais alargado e certamente mais eficaz, se tivesse havido disponibilidade de recursos financeiros, de tempo e de vontade. Como em qualquer processo de harmonização, também neste caso são demasiado evidentes a ameaça de uma escalada dos custos e os riscos da extinção dos benefícios pretendidos.

4.7 É difícil, por exemplo, discernir as vantagens que, para a saúde, a segurança e o ambiente na UE, poderão advir directamente desta substituição de um sistema há muito estabilizado e plenamente funcional por um outro igualmente válido, mas em relação ao qual não existe qualquer familiaridade. A curto prazo, a protecção dos consumidores poderá mesmo ser prejudicada pela coexistência de dois sistemas que utilizam palavras, frases e pictogramas diferentes. Um programa coordenado de ensino e formação, destinado ao sector da distribuição, contribuiria para a redução deste risco.

4.8 É também difícil compreender como poderão os benefícios para o comércio mundial ser plenamente atingidos, quando se sabe que os diferentes países estão a aplicar a proposta da ONU em prazos diferentes e com base em interpretações divergentes sobre os requisitos básicos. A adopção prematura por parte do Japão e da Nova Zelândia suscitou preocupações na Europa. A aplicação nos Estados Unidos, onde coexistem quatro ou cinco sistemas diferentes, está longe de estar concluída. Por outro lado, os produtos comercializados a nível mundial continuarão a exigir a inclusão de diversas versões linguísticas, não obstante os rótulos e as fichas de segurança terem sido harmonizados.

4.9 Assim, poder-se-á afirmar que, na melhor das hipóteses, estamos a assistir ao início de um processo de harmonização global que já ocorreu nos Estados-Membros da UE e que exigirá de novo um nível semelhante de recursos, sistemas de apoio e processos para funcionar no plano mundial. O papel que a Comissão deverá desempenhar nesse contexto é bastante diferente do habitual, mas devem ser-lhe consagrados recursos que permitam que as inevitáveis alterações e actualizações e as adaptações ao avanço técnico se reflectam na actual proposta de modo eficaz e em tempo oportuno. Não é óbvio que a ficha financeira ou as propostas em matéria de comitologia e de verificação posterior sejam instrumentos adequados ao fim em vista.

4.10 Observações semelhantes devem ser dirigidas à ONU, de modo a garantir que a plena harmonização não só dos critérios de classificação, mas também das actuais classificações definidas e utilizadas como base para posterior rotulagem e embalagem de «produtos químicos de base» de grande volume comercializados mundialmente (e seguidamente para a maioria dos produtos de consumo de grande volume comercializados a nível mundial) seja alcançada o mais brevemente possível. Em ambos os casos, é essencial uma cooperação estreita e permanente entre os fabricantes dos produtos e as entidades reguladoras competentes.

4.11 Na UE, a Comissão tem ainda de abordar um duplo problema: gerir as várias interações, apenas parcialmente definidas, com a sua própria legislação derivada e reconhecer e satisfazer as necessidades de sectores específicos, em particular em relação aos produtos de consumo. Dado que ambos os sistemas deverão ser igualmente eficazes, terá que haver alguma flexibilidade para garantir que o quadro geral da proposta possa ser definido o mais rapidamente possível.

4.12 Do mesmo modo, os «trabalhadores» (no local de trabalho) e os «consumidores» (em estabelecimentos comerciais, ao comprar em linha ou em casa) devem beneficiar do mais elevado nível de protecção no que se refere à sua saúde e segurança. No entanto, ambos os ambientes, as necessidades de informação e os serviços de apoio disponíveis para os interessados são bastante diferentes. Esta proposta reconhece-o apenas parcialmente. Não é necessário adoptar uma abordagem universal. Haverá que reconhecer os desenvolvimentos recentes nos padrões de compra dos consumidores, em particular na Internet. As necessidades profissionais dos operadores dos serviços de urgência, de saúde de primeira linha e dos centros de veneno também deveriam ser tidas em conta no que se refere ao conteúdo dos rótulos e à pertinência da informação aí contida.

4.13 Deverão igualmente ser reconhecidos a existência e o valor de outras fontes de informação para além do rótulo, em especial para os consumidores, que podem decidir com conhecimento de causa graças à recomendação de organizações de consumidores ou à informação posta em linha pela maior parte dos fabricantes e fornecedores. A mera indicação da Comissão de que «o rótulo é o único instrumento de comunicação para os consumidores» é, pois, demasiado simplista. Para os que confiam apenas no rótulo, talvez muito depois da primeira compra, a necessidade de que a informação seja clara, compreensível e adequada é fundamental. Para outros que pretendam aprofundar a informação, é possível obtê-la de imediato ao abrigo do direito comunitário ou de boas práticas comerciais. Um produto pode ser considerado seguro apenas porque é fabricado pela empresa X, e o valor da fidelidade desse cliente à empresa X garante que os seus produtos se mantêm realmente seguros e que serão reformulados, feitos de novo ou retirados se tal não acontecer. As recentes recolhas voluntárias e globais, seguramente dispendiosas, de brinquedos e outros bens de consumo por falhas nos controlos de qualidade internos saio disto exemplo cabal.

4.14 Para os trabalhadores, e para quem entra num local de trabalho onde a exposição é, regra geral, maior e/ou mais prolongada e onde a necessidade de manter os mais elevados níveis de higiene e segurança é uma prioridade diária para todos os interessados, as embalagens e quantidades nelas contidas são geralmente maiores, podendo os rótulos ser mais detalhados. Mais uma vez, não há falta de informação adicional, muita da qual tem de ser disponibilizada ao abrigo do direito comunitário ou outro, previamente ou no momento da entrega da matéria-prima ou do produto intermediário para processamento. Um sítio Internet americano referido num relatório de informação

do CESE sobre a proposta REACH (em Fevereiro de 2005), que na altura dispunha de 1,4 milhões de fichas de dados de segurança, tem agora mais de 3,5 milhões — e afirma que adiciona cerca de 10 000 por dia. Fichas de segurança formatadas para a UE e nas línguas nacionais referentes às substâncias e às preparações são disponibilizadas pela maior parte dos fabricantes e fornecedores e por fontes centralizadas e, obviamente, têm de ser fornecidas aos clientes na Europa antes da entrega de qualquer produto. Dado que elas têm de ser fornecidas em todas as línguas pertinentes e por todos os fabricantes e fornecedores em relação a todos os seus produtos, é necessária uma enorme quantidade de fichas de dados individuais, e que têm de ser actualizadas regularmente ou quando nova legislação, como é o caso, o exija.

4.15 Em complemento às fontes acima referidas, a OCDE lançou em Junho de 2007 um novo portal *eChemPortal* que dá fácil acesso a uma série de bases de dados mantidas pelos Estados membros e agências, incluindo, no que respeita à Europa, o Gabinete Europeu de Produtos Químicos. Estas bases de dados contêm informações sobre várias dezenas de milhares de substâncias diferentes fabricadas e comercializadas na UE, utilizando vários acrónimos como ESIS (UE), CHRIP (Japão), OECD HPV (OCDE), SIDS HVPC (PNUA), HPVIS (EPA, EUA), INCHEM (IPCS), bem como fontes comunitárias mais bem conhecidas e regularmente utilizadas, como a IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS e EINECS, em conjunto com sítios específicos do sector: SEED, EUROPHYT, PHYSAN e CAT. Os programas de apoio coordenados a nível mundial, como o *pharmacovigilance* e o *cosmetovigilance* garantem que todos os efeitos negativos de determinados produtos são rapidamente registados de modo centralizado. Deverá ser encorajado o alargamento destes programas de vigilância e alerta que associam entidades reguladoras e a indústria a outros produtos de consumo corrente.

4.16 É claramente uma boa notícia que estas fontes de dados existam e estejam disponíveis de imediato — e, melhor ainda, que possam ser actualizadas, ficha de segurança por ficha de segurança, registo de produto por registo de produto, de modo a reflectir alterações detalhadas requeridas em virtude das diferentes aplicações nacionais e regionais do GHS, sem impor custos inaceitáveis a todos os intervenientes. Não é, no entanto, certo que este aspecto tenha sido inteiramente considerado na avaliação do impacto.

4.17 Todavia, este volume de informação em linha, juntamente com a extensão da legislação de aplicação, está a tornar-se pesado, bem como jurídica e intelectualmente problemático, tanto para os reguladores como para os utilizadores. Na sua versão final publicada em língua inglesa, o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH) tinha 850 páginas. Os projectos de execução do REACH (RIP) e as notas de orientação, ainda por concluir, devem exceder as 10 000 páginas. As suas versões definitivas e o estatuto jurídico não são ainda conhecidos. A proposta de GHS actualmente em discussão tem mais de 2 000 páginas. Serão necessárias novas notas de orientação — no que



se refere a este regulamento e para apoiar a aplicação dos cerca de 20 importantes actos legislativos conexos a jusante, incluindo a Directiva 1996/82/CE (Seveso II). Assim, as instituições e organismos competentes da UE terão, a breve prazo, produzido ou revisto quase 20 000 páginas de legislação ou documentos de suporte apenas neste domínio. Dificilmente poderemos ver aqui um modelo para uma melhor regulação, ou uma maneira ideal de promover os objectivos de Lisboa, ou ainda de fazer valer a ideia de uma UE administrativamente centralizada que escuta e apoia os cidadãos da Europa.

4.18 No entanto, se estes problemas de comunicação fundamentais puderem ser ultrapassados em tempo útil (provavelmente dividindo a legislação em componentes ou definições essenciais, claramente definidas e aprovadas; métodos de teste; parâmetros; resultados; processos e procedimentos requeridos, etc.; todos publicados em separado e com calendários de actualização adequados e distintos, sem necessitarem todos de serem publicados simultaneamente como direito primário), serão então alcançados enormes benefícios. O GHS baseado nos dados e de aplicação geral deverá afectar todos os intervenientes que comentam sobre a melhor maneira de proteger a saúde humana, a segurança e o ambiente; os benefícios desta situação podem revelar-se muito maiores do que o ligeiro crescimento do comércio mundial ou do emprego local actualmente utilizados como justificação em termos económicos para a proposta.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE regista o calendário apertado para a adopção do regulamento proposto, de modo a que a aplicação possa cumprir os mesmos prazos que os definidos para o REACH para conter os custos únicos de lançamento. O CESE verifica ainda que isto é apenas o início de um processo global que necessitará de alterações permanentes por parte de todos os organismos reguladores e das empresas e outros directamente implicados. É pois obviamente necessário compreender e corrigir o maior número possível de problemas, e aplicar o essencial da proposta com a maior flexibilidade possível. Dado que se está a substituir um sistema bom e suficientemente testado por outro, que se espera seja igualmente bom, os riscos associados a derrogações específicas para dar tempo a que os problemas se resolvam são ténues.

5.2 Refira-se como exemplo a preparação e inclusão de um «quadro de tradução» do anexo 1 da actual directiva no anexo VI do novo regulamento, efectuada pelos serviços da Comissão e por peritos nacionais que, apesar de útil como guia, ignorou todos os processos de revisão e de aprovação necessários sobre os quais se basearam originalmente as mais de 1 000 páginas de decisões. Se este documento deve ser uma lei com efeitos imediatos, é necessário então consagrar recursos à sua verificação detalhada, numa altura em que a maior parte das empresas utiliza todas as suas capacidades no cumprimento dos requisitos de registo do REACH. Dado que frequentemente a legislação comunitária é adoptada com alguns ou todos os seus anexos ainda por preencher, é provável que se siga o mesmo rumo neste caso, de modo a que se mantenha o calendário geral. Isto também eliminaria os problemas de responsabilidade

pela «tradução» ou «transposição» incorrectas que poderiam recair, injustamente, nos serviços da Comissão. O facto de se declarar que este processo põe em evidência a existência de muitos erros na actual legislação, sobretudo pela introdução de numerosas línguas novas, para as quais é muito importante a tradução na sua acepção linguística normal, é magra consolação. Perante o volume de dados, é muito provável que ao mesmo tempo estejam a ser introduzidos novos erros que só serão descobertos pelo fabricante ou fornecedor do produto.

5.3 Observações semelhantes são válidas em todos os casos em que o GHS irá, sem que as consequências tenham sido devidamente avaliadas, reforçar a rigidez das actuais classificações, logo a rotulagem, a embalagem e eventualmente outras consequências ao abrigo da legislação conexa em matéria de transportes ou outros domínios a jusante. Pode ser o caso, por exemplo, de outros produtos de grande consumo, como detergentes para uso doméstico, em que o GHS parece exigir rotulagem excessiva e descabida. Como exemplo, é amiúde citada a frase «ao derramar um detergente habitualmente utilizado, o utilizador deverá despir-se completamente e lavar a roupa no mesmo detergente». Esta citação servirá apenas para desacreditar o sistema e aqueles que o aplicam. Não conduzirá, com certeza, aos mais elevados níveis de protecção da saúde humana, da segurança e do ambiente. Parece, pois, fundamental a utilização cuidadosa da derrogação ao abrigo do n.º 1 do artigo 30.º, nos termos do qual «se a selecção das fases de prudência resultar na redundância ou ambiguidade de algumas de entre elas ou mesmo na sua inutilidade (...) essas frases devem ser omitidas no rótulo».

5.4 Também é motivo de preocupação os requisitos de classificação excessiva — prática que nalgumas ordens jurídicas pretende limitar a responsabilidade dos fabricantes mas que não protege verdadeiramente os trabalhadores ou os consumidores. Concretamente, a actual proposta não consegue fazer uma distinção adequada entre produtos potencialmente «irritantes» (ou seja, podem, nalguns casos, provocar de forma temporária e reversível vermelhidão ou inchaço da pele) e os «corrosivos» (ou seja, podem causar lesões permanentes e irreversíveis na pele, por exemplo, com um ácido ou base alcalina fortes ou devido aos efeitos do oxigénio). O risco de lesões oculares só por si é obviamente muito mais frequente e, por vezes, mais grave, podendo causar cegueira, pelo que a existência deste risco deve ser identificada através de um símbolo adequado e de fácil interpretação. Tudo isto é agravado por limitações impostas ou voluntárias na utilização de animais no teste de produtos, que estão agora perto de um parâmetro final revisto, e em que a rotulagem e a embalagem para a venda ao consumidor dependem da classificação adoptada. Dado que os produtos com estas características são provavelmente a excepção e não a regra, as derrogações a curto prazo permitiram a apresentação sem demora da proposta na sua totalidade.

5.5 A rotulagem excessiva tem igualmente repercussões indesejáveis no que se refere à embalagem, em que os fechos de segurança para protecção das crianças são também difíceis de abrir pelas pessoas idosas ou inválidas. Os conselhos relativos

ao manuseamento cuidadoso e ao armazenamento dos produtos no dia-a-dia são, em geral, mais valiosos do que os dispositivos que os tornam inacessíveis aos utilizadores ou que levam a que as embalagens sejam deixadas abertas ou que o seu conteúdo seja transferido para recipientes menos seguros. Com a ajuda de um rótulo útil, de bom senso e da observação diária, os consumidores sabem que produtos para limpar o fogão ou os canos têm de ser manipulados com muita precaução; e são também inteiramente capazes de manusear detergentes em pó ou pastilhas para a máquina da loiça sem provocar lesões. Rotular estes produtos como «corrosivos» com a menção de «PERIGO» não tem grande utilidade e, mais uma vez, põe todo o processo em risco.

5.6 Os exemplos acima referidos levantam igualmente a questão de se saber em que medida os vários pictogramas, palavras-chave e frases, novos e antigos, foram testados face às percepções de públicos diferentes em todo o mundo. Embora seja demasiado tarde para alterar as actuais propostas de GHS da ONU, algumas menções adicionais ou alterações propostas poderiam ser úteis com vista a uma maior clareza. É especialmente lamentável a perda do símbolo amplamente conhecido da Cruz de Santo André, impresso em preto sobre fundo cor de laranja. Substituir símbolos que se reconheçam facilmente levará bastante tempo e os riscos, especialmente para os consumidores, aumentarão até os novos se estabelecerem solidamente. Assim, nas lojas, deveriam ser implementados (e financiados a nível central) o mais rapidamente possível, programas de comunicação para auxiliar quem faz as suas compras de rotina. As necessidades de quem compra produtos de consumo em linha, onde o rótulo está raramente visível no momento da compra, requerem estudo mais aprofundado.

5.7 No que se refere à identificação dos componentes de uma preparação ou mistura, a proposta prevê, logicamente, o uso dos números CAS (que, actualmente, abrangem mais de 32 milhões de substâncias orgânicas e inorgânicas com estruturas parcial ou totalmente definidas, dos quais 13 milhões estão classificados como disponíveis para comércio, frequentemente em quantidades muito pequenas) e o uso do número IUPAC, dos números CAS ou outra nomenclatura para completar a identificação. Todavia, cabe assinalar que esta nomenclatura serve para definir estruturas, não para identificar perigos ou riscos. Raramente são úteis para os operadores dos serviços de urgência e dos centros de veneno dado que, regra geral, não existem antidotos específicos. A escolha entre provocar o vômito ou neutralizar a substância no estômago pode, no entanto, ser crítica para o tratamento de emergência de um utilizador afectado. É provável que venha a mostrar-se igualmente crucial o contacto posterior com o fabricante, a qualquer hora do dia ou da noite, sete dias por semana, para um aconselhamento mais específico. É esta informação, e não a denominação química científica e a estrutura molecular de um ou mais componentes de uma mistura complexa, que deve ser referida no rótulo, para uso em caso de emergência.

5.8 Consequentemente, quando a identificação de um componente específico, na medida em que é definida a sua estrutura química absoluta, não tem valor senão para um concorrente, com a consequente perda dos direitos de propriedade intelectual pelo fabricante inicial, é conveniente que as medidas de salvaguarda previstas na actual directiva relativa às

preparações gerais sejam mantidas. Em geral, este problema refere-se apenas aos fluidos destinados a melhorar o desempenho, como óleos lubrificantes e outras preparações de alta tecnologia, em que a exposição do consumidor é normalmente limitada e os perigos gerais são manifestos, independentemente dos componentes específicos presentes.

5.9 O atrás exposto levanta igualmente a questão da utilização proposta da palavra «mistura», a qual se deveria referir apenas a um sistema de substâncias que podem ser quimicamente separadas, para distingui-la de um «composto» ou de uma «substância» (os quais não podem ser separados do mesmo modo). A definição aqui utilizada parece agrupar uma série de sistemas de materiais bastante diferentes (materiais metálicos naturais, minerais, concentrados e extractos de plantas) com «preparações», contendo a ideia essencial de uma mistura deliberadamente construída de componentes conhecidos, a partir da qual os perigos do produto final podem ser razoavelmente determinados. Obviamente, as ligas (e os vidros) não se integram em nenhum destes casos e deverão ser tratados em separado e de modo mais adequado, tanto aqui como no REACH. Por outro lado, não é clara a razão por que os fluxos de resíduos são excluídos desta categoria, apesar de, nalguns casos, estarem incluídos no inventário EINECS como «substâncias» nas rubricas «lamas» e «lodos». Isto parece implicar que um mineral misto, no seu estado natural, deve ser classificado (sem uma finalidade aparente, já que não é provável o seu contacto com os consumidores e não é possível encontrar um substituto), enquanto o ferro de sucata ou os resíduos mistos de papel, que têm de ser tratados «tal como estão» por processos contínuos e operações de reciclagem, são excluídos. Todos os produtos mencionados têm de ser manuseados com precaução no local de trabalho, mas esta não é a principal razão da classificação pois, com efeito, estes produtos raramente têm rótulos ou embalagens. A legislação específica sectorial ou respeitante ao lugar de trabalho oferece melhor protecção.

5.10 Quaisquer que sejam as definições, devem ser incluídas na íntegra nesta proposta e não apenas retiradas do GHS ou com remissão para outros documentos. Seria uma óptima oportunidade para definir, pela primeira vez, o termo «químico» — tanto o substantivo como o adjectivo. Se equivaler a «substância», o que, provavelmente, é o caso, tal deverá ficar claro, o que esclareceria também o âmbito desta e de outras directivas e regulamentos que se aplicam muito para além dos produtos da indústria mais precisamente definida como «química». Indicaria ainda claramente que a tradução do substantivo «químico» por «substância química» nas línguas que não têm um termo único equivalente não significa a existência de «substâncias não químicas» alternativas (e presumidamente não tóxicas). Seria de esperar que assim decrescesse a utilização de declarações bem-intencionadas mas sem significado, como «a maior parte dos artigos contém produtos químicos» <sup>(1)</sup> (o que contém os restantes?) ou «os produtos químicos são utilizados em quase todos os locais de trabalho» <sup>(2)</sup> (o que é que se utiliza nos restantes locais de trabalho?). Obviamente, o CESE compreende que qualquer definição utilizada tem de ser coerente em toda a legislação. No entanto, o CESE não aceita que um acto legislativo seja mais «fundamental» do que outro (ou, se o for, então esta proposta é disso um claro exemplo) e certamente não aceita que toda a legislação tenha de ser lida por

<sup>(1)</sup> Das «respostas a perguntas frequentes» sobre o programa REACH da Comissão.

<sup>(2)</sup> Das notas de orientação sobre esta proposta, destinadas aos deputados europeus e elaboradas pelo ministério do Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais (DEFRA) do Reino Unido.

todos os interessados simplesmente para se determinar o significado de uma palavra. Isto tem a sua importância já que a tradução nas várias línguas cria diferenças que não existem no original ou elimina distinções essenciais. Por exemplo, o termo «produto» é utilizado em sentido neutro para os bens que se podem comprar ou utilizar num lugar de trabalho, não sendo de todo sinónimo de «artigo», que tem um significado especial na legislação da UE ou de outro tipo. Isto está suficientemente claro em inglês, mas pode não o ser em outras línguas. A distinção deve ser mantida qualquer que seja a situação. Além disso, haverá que identificar e evitar outras confusões linguísticas e culturais. Por exemplo, a expressão «ambiente livre de substâncias» talvez possa ser entendida na Europa como o espaço exterior. Nos Estados Unidos, a mesma expressão refere-se a escolas em que é proibido beber álcool e fumar. A imprensa popular de muitas comunidades considera que qualquer pessoa encontrada com vestígios de «produtos químicos» nas mãos ou na roupa é terrorista.

5.11 Em qualquer caso, deve ser claro para todos, incluindo o público em geral, qual o significado específico que as diferentes palavras pretendem transmitir. A interdição da utilização da palavra «perigo» associada à palavra «advertência» pode ser do interesse dos especialistas da rotulagem, embora ambos os termos sejam frequentemente utilizados em conjunto noutras comunicações que visam a redução do risco. Se na versão inglesa o termo «dangerous» tem um significado diferente de «hazardous», é necessário clarificá-lo em todas as línguas da UE (e dos seus parceiros comerciais). É certamente difícil distinguir estes dois termos em inglês. Deveria evitar-se abreviações, como «factor m», que apenas têm sentido nas línguas onde a tradução de «multiplicador» começa por «m». O facto de na actual legislação haver referências constantes ao «R» e ao «S» [«risk» e «safety», respectivamente] revela apenas que a legislação foi preparada em inglês, sem grande preocupação com as necessidades dos utilizadores que falam outras línguas.

5.12 No que respeita ao âmbito geral desta proposta, e para evitar inundar o processo com informações sobre os muitos milhões de substâncias transferidas em quantidades muito pequenas e por vezes minúsculas, seria útil definir um valor limite baseado nas vendas anuais, dimensão ou peso da embalagem, ou toxicidade conhecida. Do mesmo modo, seria útil adicionar à gama de rótulos actualmente existentes um rótulo adequado para a transferência, regra geral entre laboratórios, de quantidades muito pequenas, como amostras para I&D, que indique que o «produto não foi testado nem classificado» e que se destina «apenas para uso profissional». (A nova proposta alternativa para excluir «substâncias e misturas para investigação e desenvolvimento científicos», mas apenas se utilizadas em condi-

ções que presumem que elas são «cancerígenas, mutagénicas ou tóxicas para a reprodução» é inadequada e deve ser suprimida. Não foi apresentada qualquer prova que sugira que os perigos em laboratórios requerem tratamento prioritário ou que, contrariamente ao que em geral se espera, quem trabalhe num laboratório está em risco, por falta de conhecimentos. Se, no entanto, se provar que assim é, seria melhor alterar a legislação comunitária relativa às boas práticas laboratoriais).

5.13 Há também que ter a preocupação de garantir que o processo de classificação e rotulagem proposto reflecte, como agora, as propriedades nocivas das substâncias individuais e das preparações ou misturas tal como entram no mercado. O alargamento a avaliações de pequeno risco informais ou não regulamentadas pelos fabricantes ou fornecedores visando cobrir uma utilização futura possível ou prevista deve ser eliminado, por incoerência com o actual direito comunitário e a proposta GHS da ONU.

5.14 No que respeita à execução, aos relatórios e às sanções por incumprimento, a proposta atribui, justificadamente, a responsabilidade aos Estados-Membros, com o requisito de que as disposições para esse fim sejam «eficazes, proporcionadas e dissuasivas» e que a Comissão deve ser notificada sobre essas disposições no prazo de 18 meses após a entrada em vigor do regulamento. O CESE verifica, no entanto, que esta proposta está concebida, tal como na actual legislação, para harmonizar os critérios e processos utilizados em qualquer classificação, mas não para harmonizar os resultados desta classificação. Assim, as sanções são provavelmente pequenas quanto à sua dimensão, efeito e força executiva em comparação com a vontade dos fabricantes de proteger de forma completa e adequada os trabalhadores e os consumidores de quem os seus negócios dependem. Assim sendo, a viabilidade da proposta em geral, conjuntamente com outra regulamentação como o REACH, é questionável.

5.15 Por fim, será necessário avaliar a qualidade dos dados provenientes de diferentes jurisdições, para assegurar que estes são comparáveis e permitem determinar perigos intrínsecos de substâncias novas e complexas, incluindo as de «composição desconhecida ou variável». Há sistemas de classificação para este fim, por exemplo os da *Society of Chemical Hazard Communications*. Também se dispõem de dados submetidos a exame científicos no *Register of Toxic Effects of Chemical Substances* (Registo de Efeitos Tóxicos das Substâncias Químicas). Aparentemente, o processo adequado, mais provavelmente levado a cabo pela ONU, não foi completamente definido ou não foram implementados os recursos necessários.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Indicações e denominações geográficas»**

(2008/C 204/14)

Em 27 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema:

*«Indicações e denominações geográficas»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 26 de Fevereiro de 2008, sendo relator Mario CAMPLI.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 124 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE considera de importância estratégica aprofundar e relançar o debate sobre a política da qualidade da UE na sua globalidade, com base numa simbiose harmoniosa entre as exigências regulamentares em matéria de segurança dos alimentos, ambiente e preocupações sociais, incluindo os objetivos de uma possível marca de qualidade da UE, e a que visa valorizar a especificidade produtiva e alimentar dos diversos territórios da União, assente nas normas mais elevadas.

1.1.1 No atinente à eficiência do sistema das indicações e denominações geográficas (IG), o CESE considera que é necessário o seguinte:

- uma maior transparência e simplificação dos procedimentos de requerimento,
- reconhecer entidades públicas e/ou privadas independentes e acreditadas para as actividades de controlo (em conformidade com as normas ISO/EN <sup>(1)</sup> sobre a acreditação dos organismos de certificação),
- introduzir modificações no quadro normativo sobre as oposições para prevenir ou lidar com problemas e evitar batalhas jurídicas longas e extenuantes, estipulando igualmente, por exemplo, que os Estados-Membros devem agir logo que seja declarada uma infracção das normas comunitárias <sup>(2)</sup>, que devem ser criadas instâncias de conciliação extra-judiciais, etc..

O CESE considera que estas críticas só parcialmente foram tidas em conta na revisão que conduziu ao Regulamento (CE) n.º 510/2006, pelo que devem ser corrigidas visto que poderão acentuar-se com o alargamento do sistema aos países extra-comunitários.

1.1.2 Quanto à eficácia, o CESE propõe que sejam previstas medidas para garantir a necessária reputação do produto no mercado, através do reforço das organizações responsáveis pela gestão das indicações e denominações geográficas, e para adoptar cadernos de especificações bem definidos e realistas, escorados por acções de controlo realmente independentes, eficientes e eficazes.

1.1.3 O CESE recomenda, portanto, que o acordo necessário quanto ao conteúdo dos cadernos de especificações seja assegurado no momento do pedido de registo através de critérios definidos de representatividade da associação requerente, de modo a garantir que também os aspectos complexos e controversos serão objecto de concertação adequada.

1.1.4 Ainda em relação à eficácia, o CESE salienta que as indicações e denominações geográficas devem ser consideradas cada vez mais como um dos instrumentos fundamentais do desenvolvimento rural nos Estados-Membros, associando sempre que possível a adopção das IG às acções previstas no segundo pilar, em particular nos novos países aderentes e nas zonas desfavorecidas em geral.

1.1.5 Por fim, ainda no que concerne à eficácia, o CESE considera que o sistema das indicações e denominações geográficas, entendido enquanto oportunidade de desenvolvimento rural, deve estar de acordo com as crescentes expectativas, mormente éticas, sociais e ambientais, do consumidor. Caso seja traduzida numa estratégia de parceria com outras zonas do mundo, mediante uma abertura bem regulamentada e controlada das importações de produtos IG provenientes de países em desenvolvimento, esta abordagem poderia alargar o consenso sobre as denominações de origem e facilitar as negociações multilaterais.

<sup>(1)</sup> International Organisation for Standardization (Organização Internacional de Normalização).

<sup>(2)</sup> Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 2008 (processo «Parmesan»).

1.1.6 Quanto à valorização dos produtos IG, o CESE considera que se deve intensificar o apoio às acções de promoção dos mercados comunitários, com vista a uma maior informação dos operadores e a uma melhor comunicação com os consumidores, em particular nos países onde estes estão menos desenvolvidos, a fim de obter um incremento das IG, a sua difusão mais homogênea na UE e o aumento da procura no mercado.

1.1.7 No atinente à investigação e divulgação dos conhecimentos relativos ao impacto do sistema na União e nos seus mercados, o CESE recomenda uma difusão adequada e uniforme dos resultados dos profícuos estudos efectuados pelos diversos serviços da Comissão em todos os Estados-Membros e junto de todas as partes interessadas.

1.1.8 O CESE recomenda que as negociações de comércio internacional relativas às indicações e denominações geográficas sejam colocadas no âmbito de uma política de cooperação internacional mais vasta. Neste domínio, considera necessário relançar com maior veemência e convicção o pacote de negociações a nível multilateral (extensão do artigo 23.º do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Acordo TRIPS/ADPIC) a todos os produtos IG, registo internacional, assistência técnica aos países em desenvolvimento), prosseguindo, simultaneamente, negociações complementares bilaterais eficazes.

1.2 Com especial referência aos seis temas que a Comissão indicou serem objecto do futuro reexame político (cf. 2720.ª sessão do Conselho da UE de 20 de Março de 2006) convém assinalar o seguinte:

1.2.1 Primeiro tema: «Identificação das indicações geográficas protegidas e das denominações de origem protegidas como ingredientes». O CESE considera necessário definir de comum acordo com todas as partes interessadas que fazem parte das associações requerentes (consórcios que visem salvaguardar a denominação, etc.) os critérios e os parâmetros sobre o conteúdo dos ingredientes IG para se poder usar a denominação de indicação e denominação geográfica no produto final.

1.2.2 Segundo tema: «Utilização de instrumentos alternativos, como as marcas registadas, para proteger as indicações geográficas e as denominações de origem». O CESE é de opinião que a utilização das marcas registadas para proteger as IG no exterior da UE é certamente uma possibilidade interessante, que não pode, todavia, ser a solução do problema da protecção internacional das denominações, na medida em que se trata de uma questão complexa (tendo em conta o número de países potencialmente interessados), onerosa (e portanto praticável apenas pelas grandes organizações comerciais com recursos financeiros adequados) e que não assegura uma protecção plena.

1.2.3 Terceiro tema: «Âmbito dos produtos abrangidos pelo regulamento, dando especial consideração ao sal, às misturas de ervas aromáticas, aos produtos de cestaria e aos condimentos».

O CESE considera positiva a evolução do quadro jurídico comunitário no sentido de aceitar pedidos de certificação de origem também para produtos que não são propriamente agrícolas (sal, misturas de ervas aromáticas, produtos de cestaria, condimentos, etc.), numa óptica de valorização da cultura rural de um território. Simultaneamente, recomenda a sua extensão a todos os produtos agrícolas que não são ainda considerados.

1.2.4 Quarto tema: «Identificação da origem de matérias-primas». Num contexto geral de acordos voluntários interprofissionais entre todas as partes interessadas previsto no actual procedimento de requerimento da denominação, o CESE recomenda que no caso da denominação de origem protegida (DOP) se avaliem mais atentamente os aspectos relacionados com a utilização das matérias-primas, considerando também a obrigatoriedade de que todas estas provenham do território denominado.

1.2.5 Quinto tema: «Critérios utilizados para avaliar o estatuto genérico de um nome». À luz dos litígios ocorridos até à data, o CESE recomenda que se criem instrumentos mais pormenorizados, para tornar mais fácil a identificação da história e/ou reputação de uma denominação, como por exemplo, uma autoridade (um júri) que possa actuar como um filtro e/ou supervisionar potenciais denominações de origem já existentes nos diversos países da União Europeia, ou ainda outras instâncias de conciliação extra-judiciais.

1.2.6 Sexto tema: «Desenho dos símbolos comunitários de identificação das indicações geográficas e das denominações de origem protegidas». O CESE considera que a fusão das denominações de origem protegidas (DOP) e das indicações geográficas protegidas (IGP) numa única marca pode criar um risco de desigualdade entre duas realidades igualmente válidas, existentes e enraizadas na prática nos territórios. Contudo, dada a necessidade de uma comunicação mais eficaz com os consumidores, seria conveniente fazer uma distinção gráfica entre DOP e IGP mais acentuada do que a actual (por exemplo com cores diferentes), ao passo que para as outras marcas europeias (especialidade tradicional garantida — ETG e agricultura biológica) a diferença deveria ser mais realçada (também com símbolos diferentes).

1.3 O CESE espera, portanto, que quando se retomar o debate sobre a evolução da PAC, em 2013, a estratégia global da UE seja orientada segundo uma visão completa e orgânica de todos os desafios que a agricultura e a alimentação europeias terão de enfrentar, designadamente uma política de mercado que deverá continuar comum e ter por fim enfrentar os crescentes riscos em matéria de rendimento devido à volatilidade dos mercados agrícolas cada vez mais abertos e globalizados, uma política de desenvolvimento rural mais forte e incisiva, uma política da qualidade concebida como um pilar fundamental para o futuro de toda a agricultura europeia e uma política de recursos naturais e energéticos equilibrada e sistemática.

1.4 Por fim, o CESE convida os Estados-Membros a desenvolverem a sua iniciativa para maior valorização do sistema europeu de IGP e DOP, a fim de promover melhor quer os produtos agrícolas do seu território quer o modelo agrícola europeu.

## 2. Introdução — O sistema europeu de indicações e denominações geográficas: criação e evolução

2.1 Na sociedade civil europeia, os consumidores estão cada vez mais atentos às características dos produtos agro-alimentares, o que se traduz numa procura de produtos de qualidade. A esta procura, a UE responde com a sua própria política legislativa e de valorização dos produtos agro-alimentares de qualidade, que abrange não só questões de segurança alimentar («pacote higiene», rastreabilidade, etc.), mas também de distinção entre algumas produções (marcas de qualidade: agricultura biológica, IG). É, portanto, nesta acepção que se utiliza o termo «qualidade» no presente parecer.

2.2 Neste contexto, a política europeia desenvolveu regulamentação específica que visa o reconhecimento das especialidades locais ligadas a um lugar de origem. Por exemplo, produtos locais cuja qualidade ou reputação está ligada a uma área ou região específica de produção ou às matérias-primas ou aos métodos de produção inerentes a uma área geográfica delimitada.

2.3 Nos países europeus do Mediterrâneo, a protecção da denominação relacionada com o lugar de origem como identificação de um produto alimentar remonta ao início do século XX e foi inicialmente introduzida no sector do vinho para se estender, em seguida, a outros produtos agro-alimentares.

2.4 Em 1992, a Comissão Europeia apresentou, pela primeira vez, um quadro legislativo comum para as denominações dos produtos agro-alimentares aplicável a todos os Estados-Membros da UE. Esta nova legislação transpôs definições, requisitos e procedimentos das legislações nacionais pré-existentes, como se nota pela estreita correspondência entre o termo europeu denominação de origem protegida e o francês *appellation d'origine contrôlée*, o espanhol *denominación de origen* e o italiano *denominazione di origine controllata*.

2.5 Trata-se do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios e do Regulamento (CEE) n.º 2082/92 relativo aos certificados de especificidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios. Ambos

os regulamentos foram recentemente reformulados pelos regulamentos (CE) n.º 510/2006 e (CE) n.º 509/2006 de Março de 2006, respectivamente.

2.6 O Regulamento (CE) n.º 510/2006 diz respeito à protecção das denominações de produtos cujo carácter específico é determinado pela sua origem geográfica, ou seja as denominações de origem protegidas (DOP) e as indicações geográficas protegidas (IGP).

2.6.1 Os produtos com rótulo DOP possuem características que resultam exclusivamente do meio natural e das competências dos produtores das regiões de onde são originários. Por conseguinte, no caso das DOP, é necessário que todas as fases do processo produtivo — produção da matéria-prima, transformação e preparação — decorram na zona em questão e que haja uma elo muito estreito entre as características do produto e a sua origem geográfica. O *huile d'olive de Nyons*, o *parmigiano reggiano* e o *Shetland lamb* são exemplos de DOP.

2.6.2 Quanto aos produtos com o logótipo IGP, também estes têm igualmente uma característica particular que os associa a uma determinada região, mas basta que uma única fase do processo produtivo se desenrole nessa região, podendo as matérias-primas ser originárias de outra região. São exemplos de IGP *Clare Island salmon*, a *arancia rossa di Sicília*, a *Dortmund bier*.

2.7 O Regulamento (CE) n.º 509/2006 diz respeito às especialidades tradicionais garantidas (ETG), sendo este logótipo utilizado nos produtos que apresentam características particulares devido a ingredientes ou métodos de produção tradicionais, e não à origem geográfica. São exemplos de ETG o presunto *jamón serrano*, a cerveja *Kriek*, o pão *Kalakukko*.

2.8 Os Regulamentos n.ºs 509/2006 e 510/2006 foram adoptados pelo Conselho em 20 de Março de 2006. Na mesma sessão, a Comissão fez uma declaração sobre a futura revisão política das modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 510/2006 e da sua futura evolução <sup>(3)</sup>.

2.9 A nova legislação sobre denominações de qualidade simplificou consideravelmente o sistema. Antigamente, por exemplo, os requerentes apresentavam o pedido de registo às autoridades competentes do próprio país, as quais, depois de o examinarem, transmitiam o dossiê completo à Comissão Europeia, que procedia novamente a um exame completo. Agora, compete aos Estados-Membros examinarem os pedidos à luz das orientações e dos regulamentos comunitários. O papel da

<sup>(3)</sup> Ver documento do Conselho da UE n.º 7702/06 ADD 1 (adenda ao projecto de acta, 2720.ª sessão do Conselho da União Europeia (Agricultura e Pescas), realizada em Bruxelas, em 20 de Março de 2006 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/06/st07/st7702-ad01.pt06.pdf>).

Comissão limita-se a analisar os principais elementos, reunidos num único documento que é publicado seguidamente no Jornal Oficial. Outra novidade é o facto de os produtores de países terceiros poderem enviar pedidos de registo directamente à Comissão. Antigamente, ao invés, os pedidos tinham de passar necessariamente pelas autoridades nacionais que nem sempre estavam dispostas ou preparadas para os examinar.

2.10 Em 5 de Fevereiro de 2007, a Comissão organizou uma conferência sobre o «Certificado de Qualidade Alimentar», alargando consideravelmente o espectro dos temas tratados (certificação, marcas) e incluindo a questão fundamental da segurança sanitária dos alimentos, ou seja a qualidade entendida como sistema de segurança alimentar da União Europeia. Não é por acaso que a primeira conclusão da conferência aponta que «todos os alimentos (europeus), produzidos na UE ou importados, satisfazem normas elevadas de segurança e de higiene dos produtos.»<sup>(4)</sup>.

2.10.1 No entanto, saliente-se que o Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal, composto de representantes da Comissão Europeia e dos Estados-Membros, concluiu, em 20 de Dezembro de 2004, que a rastreabilidade não é um requisito «pertinente» para os alimentos importados. O CESE não está de acordo com esta afirmação.

2.11 À luz dos resultados e das conclusões da conferência de Fevereiro de 2007, a Comissão decidiu preparar um Livro Verde sobre a política da qualidade da produção agrícola europeia, anunciado para Outubro de 2008, no qual se prevê que a questão das IG terá um peso importante. Ao Livro Verde poder-se-ão seguir propostas legislativas.

2.12 Ao mesmo tempo, a Comissão (mais precisamente a DG Agricultura e Desenvolvimento Rural) está a proceder a uma avaliação interna do actual sistema de protecção das indicações geográficas, cujos resultados são aguardados para Julho de 2008.

2.13 O presente parecer de iniciativa do CESE insere-se neste contexto, ainda que não tenha, no entanto, por objecto analisar as múltiplas facetas e problemáticas da política de qualidade resumidas nos pontos precedentes, mas sim centrar-se nos aspectos da eficiência e eficácia do sistema europeu das indicações e denominações geográficas e na questão das negociações multilaterais e bilaterais do comércio relacionadas com este tema.

2.14 Os trabalhos até hoje realizados e a posição do CESE sobre o assunto em epígrafe reflectem-se no parecer de iniciativa sobre «A valorização dos produtos agrícolas típicos de qualidade como instrumento de desenvolvimento no contexto de uma nova PAC» (relatora: Luísa SANTIAGO)<sup>(5)</sup>. Além disso, no parecer sobre «O futuro da PAC» (relator: Lutz RIBBE)<sup>(6)</sup>, o CESE insiste na necessidade de orientar a agricultura europeia para uma produção segura e de elevada qualidade.

### 3. Observações na generalidade

#### 3.1 Aplicação do sistema e seus resultados: eficiência e eficácia

3.1.1 O sistema posto em prática com o Regulamento (CEE) n.º 2081/92 revelou-se globalmente eficiente. No entanto, do ponto de vista funcional, o CESE quer chamar a atenção da Comissão para algumas falhas que foram surgindo com o tempo, em especial em três domínios:

- os trâmites para aprovação dos cadernos de especificações são, com frequência, excessivamente morosos e incompatíveis com as exigências dos requerentes (dificuldades de planificação das vendas, estratégias de comunicação, etc.), o que é prejudicial sobretudo para as denominações de origem com mais probabilidades de penetração e visibilidade no mercado;
- os controlos são, por vezes, confiados a entidades nem sempre isentas de potenciais conflitos de interesses, ou que, pelo menos, não observam a imparcialidade necessária ao correcto exercício das funções de controlo independente;
- os critérios de avaliação das denominações, baseados na história, na reputação, na difusão e na questão do eventual estatuto genérico suscitam, com frequência, inúmeras contestações ou recursos dentro e fora da UE.

3.1.2 O sistema revela uma eficácia em termos globais. Os produtos em questão pertencem praticamente a todas as categorias de produtos, vegetais e animais, frescos e transformados, além de bebidas, produtos da pesca, especiarias, etc., tal como constam do seguinte quadro, com informação datada de Dezembro de 2007, da qual se conclui que o número total de DOP e IGP chegou aos 772 produtos. Se analisarmos, em particular, o número de produtos registados, por exemplo no período 2000-2006, as DOP aumentaram 22 % e as IGP 40 %, com um aumento médio total de 29 % num período de apenas cinco anos.

<sup>(4)</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf) (em inglês).

<sup>(5)</sup> JO C 284 de 14.9.1998, p. 62.

<sup>(6)</sup> JO C 125 de 27.5.2002, p. 87.

ANEXO I — Indicações e denominações registadas pela DG Agricultura até 15.12.2007 ([http://ec.europa.eu/agriculture/qual/pt/1bbaa\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/qual/pt/1bbaa_pt.htm))

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Tot
Frutos, hortaliças e cereais	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Queijos	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Carne fresca (e vísceras)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Óleos e gorduras/Azeites	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Produtos à base de carne	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Águas minerais	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Pão, produtos de pastelaria, bolos, produtos de confeitaria, biscoitos e outros produtos de padaria	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Outros produtos de origem animal (ovos, mel, produtos lácteos, à excepção da manteiga, etc.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Outros produtos do anexo I (especiarias...)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Cerveja	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Peixes, moluscos e crustáceos	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Óleos essenciais	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Gomas e resinas naturais	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Feno	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(\*) Café da Colômbia

9.8.2008

PT

Jornal Oficial da União Europeia

C 204/61



3.1.3 O sistema das IG foi objecto de pesquisas e estudos específicos (ver projectos Dolphins 1999-2003 e Siner-GI 2004-2008 financiados pela DG Investigação) (7) e analisado sob vários pontos de vista. Estes projectos sucessivos puseram em evidência aspectos importantes sobre a eficácia das IG comunitárias.

3.1.3.1 A este propósito, o CESE chama a atenção, em particular, para a problemática da organização e do «governo» das IG (as pesquisas e os estudos específicos neste domínio foram coordenados pelo professor Bertil Sylvander do INRA de Paris e pelo professor Filippo Arfini da Universidade de Parma, em parceria com a Comissão Europeia), que podem apresentar três tipos de gestão:

- gestão territorial, que privilegia a participação de todos os actores do território (instituições, empresas, associações, etc.);
- gestão sectorial, que privilegia unicamente os actores da fileira (o território é só o «recipiente»);
- gestão corporativa, que só privilegia alguns actores da fileira, que podem aderir apenas por mero oportunismo.

No entanto, por questões de eficácia, distingue-se entre gestão «forte» e «fraca», entendendo-se pela primeira uma gestão capaz de garantir a reputação do produto junto dos diferentes utilizadores e, em particular, dos consumidores.

3.1.3.2 O CESE sublinha, além disso, que o êxito comercial das IG é ainda marginal, sendo significativo apenas nos casos em que há, a montante, realidades bem estruturadas, com produtos de elevado conteúdo, geridas por organizações capazes de criar redes de empresas e estratégias comerciais eficazes. A transmissão dos conteúdos e dos valores qualitativos, eventualmente territoriais, dos produtos IG é determinante para o êxito de uma denominação de origem. Naturalmente, a «história» de uma IG ajuda, mas não substitui a necessidade de acções mais enérgicas de apoio às organizações e de comunicação das indicações geográficas.

3.1.3.3 O CESE sublinha, porém, que o peso e o valor económico e social do sistema das IG não podem ser medidos unicamente com indicadores numérico-estatísticos de participação na produção bruta vendável, visto que os efeitos e os impactos num determinado território ou na balança comercial de um determinado país e da UE influenciam um vasto leque de aspectos da realidade socioeconómica, que excede de longe o sector agrícola.

3.1.4 Na opinião do CESE, uma questão de grande interesse inerente às IG é a relação entre estas e o desenvolvimento rural. Inicialmente concebidas para proteger os produtos, as marcas de origem tornaram-se amiúde em veículo de valorização da tipicidade cultural de toda uma região. Por isso, é fácil de compreender as oportunidades que a extensão das IG a

produtos de origem não agrícola poderá criar e em que medida isto está em plena sintonia com as orientações comunitárias estabelecidas, há muito, em matéria de desenvolvimento rural (Livro Verde de 1985; comunicação sobre «O futuro do mundo rural», de 1988; Declaração de Cork, de 1995).

3.1.4.1 Como promotor cultural, o produto típico pode e deve traduzir-se em motor do relançamento económico das zonas rurais, sobretudo das mais desfavorecidas. Mas não é só numa óptica comunitária que é necessário considerar este aspecto. O CESE salienta que, no contexto do actual sistema europeu e da possível utilização das marcas comunitárias pelos países terceiros, a associação dos conceitos de IG e de desenvolvimento rural e a sua aplicação prática são particularmente atractivas para os países em desenvolvimento. Com efeito, de acordo com pareceres pertinentes de entidades internacionais conceituadas (FAO, Banco Mundial), há um paralelismo lógico entre o conceito de IG e o que nos países em desenvolvimento se chama «conhecimento local» ou, mais simplesmente, tradição. Os guias de utilização das IG (elaborados de acordo com as regras e os procedimentos comunitários) que a FAO e o Banco Mundial estão a elaborar e a difundir nos países em desenvolvimento seguem este caminho.

3.1.5 No entender do Comité, outro aspecto a não descurar são as consequências positivas das IG para o ambiente nos territórios em causa. Na verdade, as produções típicas estão associadas a práticas de produção e/ou transformação em larga medida baseadas em processos ligados à tradição que pouco ou nada utilizam meios técnicos potencialmente perigosos para o ambiente e/ou a sistemas agrícolas não intensivos e, portanto, propícios à biodiversidade e à protecção da paisagem e do ambiente.

3.1.6 Em termos de eficácia é conveniente ter presente as mudanças que podem vir a ocorrer no futuro. Para o CESE há, de facto, indícios que apontam para uma possível evolução de situações que até agora se consideravam imutáveis. Por exemplo, muitas indústrias e cadeias multinacionais de distribuição alimentar tomam iniciativas que prevêem a integração na própria oferta de produtos IG, ultrapassando, em parte, as políticas internacionais de marcas e estratégias do mercado global, que tinham contestado, até agora, a necessidade e a pertinência das denominações de origem. Este fenómeno constitui um precedente muito interessante, cuja evolução pode ter consequências importantes para o desenvolvimento das IG.

3.1.7 Neste contexto, alguns estudos realçam que está a abrir-se uma brecha na oposição dos Estados Unidos ao modelo europeu de indicações geográficas (decorrente de uma realidade agro-alimentar muito diferente e de estratégias comerciais amiúde opostas), devido à evolução dos tipos de produção interna. Começam a surgir, igualmente no território americano, as primeiras empresas de produção que associaram o êxito dos

(7) Ver: [www.origin-food.org](http://www.origin-food.org).

seus produtos à sua proveniência e que agora lamentam a falta de protecção adequada. É conhecido, por exemplo, o caso dos vinhos de *Napa Valley*, na Califórnia, a que mais recentemente se juntaram outros produtos provenientes de diversos Estados dos EUA e do Canadá (*Florida Orange*, *Bleuet du Lac Saint-Jean*), que se vêem confrontados com práticas de plágio de denominações e de distorção da concorrência interna ou limítrofe.

3.1.8 O CESE regista, além disso, que os consumidores tendem cada vez mais a dar importância à origem dos produtos, entendida como uma característica que influencia as suas compras (ver, por exemplo, alguns resultados do projecto europeu TYPIC-2005 e Dolphins -2002). Do mesmo modo, os consumidores parecem estar dispostos a pagar mais pela certificação dos produtos de origem considerados, regra geral, mais seguros e de qualidade superior. Neste contexto, pode-se igualmente ter em conta temas emergentes como a identificação da origem das matérias-primas e a utilização de produtos IG como ingredientes nas preparações alimentares.

3.1.8.1 O CESE constata, porém, que o reconhecimento dos sistemas de certificação europeia, dos logótipos e dos rótulos é ainda baixo e muito heterogéneo. Um estudo do Centro Internacional dos Altos Estudos Agrónomos Mediterrânicos — CIHEAM (*«Identidade e qualidade dos géneros alimentícios mediterrânicos»*, Paris, 2007) revela que 80 % dos cidadãos europeus nunca ouviu falar das DOP e 86 % das IGP. No entanto, quando se coloca a mesma pergunta, mas com referência às denominações nacionais correspondentes (por exemplo, *«denominación de origen»* em Espanha ou *«appellation d'origine contrôlée»* em França) o nível de conhecimento aumenta de modo significativo. Tal situação põe em evidência um problema de comunicação e de promoção junto do consumidor ao nível comunitário.

## 3.2 O sistema europeu e as negociações multilaterais e bilaterais do comércio

### 3.2.1 Um interesse estratégico

3.2.1.1 O fracasso da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Setembro de 2003, em Cancún, veio provar que as negociações comerciais já não são unicamente o palco de discussão de preços e tarifas com vista a facilitar o acesso aos mercados diversos e recíprocos, mas são também, paralelamente, o local onde se confrontam modelos de produção (isto é, histórias, tradições e tipos de produção e de alimentação). O conhecimento e o apreço recíprocos das tradições de produção e alimentares constituem uma condição prévia indispensável ao êxito das negociações comerciais.

3.2.1.2 Por isso, quando a Comunidade Europeia se senta à mesa das negociações do comércio põe em confronto o seu modelo social e económico específico com outros modelos legítimos. Por conseguinte, o CESE considera que a força e a credibilidade das iniciativas de negociação da Comunidade Europeia podem ser eficazes se fizerem parte integrante de uma política de relações externas que abarque também as negociações sobre a protecção da propriedade intelectual e sobre o comércio. Se inseridas neste âmbito, as políticas de qualidade também podem configurar um sistema de regras compatíveis com uma concepção mais ampla e geral da política de cooperação internacional que é hoje cada vez mais vital para a estabilidade no mundo.

### 3.2.2 O processo normativo

3.2.2.1 Como é sabido, um dos princípios basilares do quadro jurídico comunitário é a livre circulação de bens no mercado único europeu (artigo 23.º do Tratado CE). Este princípio foi de difícil aplicação dada a existência de quadros jurídicos muito diversificados nos Estados-Membros. Esta diversificação insere-se, aliás, numa perspectiva histórica e num quadro de acordos e regras internacionais, complexo, contraditório e não harmonizado, que é ainda mais preocupante no contexto de mercados globalizados. Assim, a necessidade de se assegurar uma concorrência leal entre os operadores económicos num mercado cada vez mais aberto torna-se cada vez mais estratégica. Para tal, a existência de uma regulamentação coerente das IG poderia ser um contributo positivo.

3.2.2.2 No plano interno, foram dados gradualmente passos importantes para uma harmonização com a jurisprudência criada pelos acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, baseados originalmente no princípio do reconhecimento mútuo.

3.2.2.3 No plano internacional, o percurso para uma abordagem comum em matéria de indicações geográficas inscreve-se no quadro de negociações e acordos de protecção da propriedade industrial, num primeiro momento, e posteriormente da propriedade intelectual. Da Convenção de Paris (1883, 169 Estados-Membros) até ao Acordo de Lisboa (1958, 23 Estados-Membros), passando pelo Acordo de Madrid (1891, 34 Estados-Membros), há um reconhecimento do princípio de que o produto está vinculado a um território, mas num quadro que é largamente insuficiente quanto à segurança das regras jurídicas, dos controlos e da possibilidade de imitações fraudulentas.

### 3.2.3 Acordo ADPIC: ponto de chegada e ponto de impasse deste processo

3.2.3.1 Assinado em 1994, o Acordo ADPIC — Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio contém uma secção específica sobre as indicações geográficas:

- a) definição de IG (artigo 22.º)
- b) normas de protecção geral às IG de todos os produtos (n.ºs 2 e 4 do artigo 22.º)
- c) protecção adicional às indicações geográficas para vinhos e destilados (artigo 23.º)
- d) negociações internacionais; excepções (artigo 24.º).

3.2.3.2 Os acordos internacionais adoptaram uma terminologia relativa à relação entre um «lugar» e um «produto» segundo uma hierarquia crescente de «taxa de relação»: **a indicação de proveniência** (Madrid, 1891), **a indicação geográfica** (ADPIC, 1994), **a denominação de origem** (Lisboa, 1958). De forma bastante resumida, pode-se afirmar que todas as denominações de origem são indicações geográficas, ao passo que nem todas as indicações geográficas são denominações de origem. Na sua tese de doutoramento *Analisi della politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche* (Análise da política de reconhecimento internacional das indicações geográficas) pela Universidade de Parma, Sabrina Cernicchiaro efectuou uma reconstrução da taxionomia dos diversos tipos de produtos relacionados com o território, segundo os diversos acordos internacionais.

3.2.3.3 O Acordo ADPIC foi uma etapa importante na história dos acordos de protecção da propriedade intelectual dos produtos no comércio internacional, mas deixou, simultaneamente, por resolver muitas questões importantes e decisivas. Introduziu uma definição comum de IG válida para os, agora, 151 países aderentes e definiu um mecanismo único de resolução de litígios. Há que realçar, em paralelo, pelo menos três deficiências graves:

- a) a introdução de um princípio de protecção negativa (os países têm meios para impedir o uso incorrecto das IG);
- b) a introdução titubeante e pouco clara do «sistema multilateral de notificação e registo» (a tal ponto que ainda hoje perduram duas concepções diferentes e opostas das normas, uma que as considera obrigatórias e vinculativas e outra que pensa que o sistema é voluntário);
- c) a definição, na prática, de uma diferença de tratamento (no âmbito da mesma fonte jurídica!) entre uma protecção geral aos produtos agrícolas e uma protecção adicional.

3.2.3.4 Há ainda outros acordos regionais que afectam a protecção das IG, como por exemplo, o acordo da Organização Africana da Propriedade Intelectual (OAPI), de Março de 1977, e o protocolo de Banjul sobre as marcas da Organização Regional Africana da Propriedade Intelectual (ARIPO), de Março de 1997.

### 3.2.4 As dificuldades dos produtores europeus e os aspectos essenciais para uma concorrência internacional justa

3.2.4.1 O CESE realça que a inadequação das normas a nível internacional coloca grandes problemas aos produtores europeus de IG. O crescente uso incorrecto das marcas de IG e um quadro jurídico para a sua protecção muito variado de país para país levam a uma grave distorção da concorrência e do comércio entre os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC).

3.2.4.2 Amiúde, a primeira dificuldade consiste na correcta interpretação das regras internas do mercado em causa. Alguns produtores europeus de IG conseguiram obter a protecção do nome fora da UE, mas também nestes casos existem exemplos de abusos, de contrafacções e de grandes dificuldades burocráticas na gestão do comércio. Os abusos são directamente proporcionais à notoriedade do produto IG. O impacto económico negativo é elevado, não sendo possível qualquer estratégia de *marketing* da empresa europeia para fidelizar os consumidores ao produto. Esta situação assume geralmente contornos de fraude ao consumidor nos países extra-comunitários, prejudicando globalmente a imagem do modelo agrícola e alimentar europeu.

3.2.4.3 Nos países com um sistema *sui generis* de registo das IG, os produtores europeus enfrentam menos dificuldades. No entanto, persistem problemas sérios quando a protecção diz respeito ao nome associado a expressões como «tipo», «estilo»,

etc.. Em geral, os produtores europeus têm de fazer face a custos onerosos e dificuldades de ordem jurídica importantes para demonstrar que a sua IG não é um nome genérico.

3.2.4.4 Na falta de um quadro jurídico internacional claro e reconhecido, os produtores europeus mantêm a prática de acederem aos mercados com marcas protegidas (marcas privadas de empresas, marcas colectivas e marcas de certificação), mas também esta estratégia confronta-se com várias dificuldades. Com efeito, nos mercados internacionais já há, muitas vezes, marcas registadas que contêm o nome da IG que os produtores europeus gostariam de registar (neste caso, há que envidar pelo árduo caminho da oposição jurídica ao uso da marca). Acresce ainda que apesar de obterem o registo da sua marca, os produtores podem vir a perder a protecção se, por motivos de saúde pública, o mercado em causa for fechado e a marca não puder ser utilizada de forma continuada.

### 3.2.5 Negociações e acordos bilaterais

3.2.5.1 Ante a crise ou o impasse — que urge ultrapassar — do método multilateral, os acordos bilaterais têm vindo gradualmente a ganhar relevo nas negociações comerciais internacionais. Há cerca de 300 acordos bilaterais a nível mundial, que poderão chegar a 400 até 2010. O fenómeno é preocupante, pois este tipo de acordos deveria ter apenas uma função complementar em relação ao multilateralismo expresso a nível da OMC, segundo a seguinte repartição estratégica: ao sistema multilateral compete resolver questões complexas como os subsídios, o *antidumping* e as regras de protecção da propriedade intelectual. Por seu turno, o sistema bilateral tem por objecto as questões mais simples e a adopção de critérios preferenciais no comércio entre os Estados.

3.2.5.2 O CESE considera, no entanto, que a UE não pode ficar de fora a observar os grandes protagonistas mundiais a negociar e a escrever páginas importantes das normas e intercâmbios, bilateralmente. Quanto aos géneros alimentícios, em particular, constata-se em geral que a flexibilidade da relação bilateral é uma boa base de partida para iniciar uma negociação e chegar a uma solução aceitável e verificável. Por outro lado, a experiência demonstra que estes resultados são também conseguidos porque os acordos bilaterais incluem uma assistência técnica aos sistemas administrativos de alguns dos países signatários destes mesmos acordos que ainda estão pouco preparados para a elaboração dos actos legislativos necessários. Esta exigência está, aliás, também presente nas negociações multilaterais.

3.2.5.3 A UE começou há muito a entrar em negociações e a assinar acordos bilaterais sobre produtos agro-alimentares IG, que se podem considerar actualmente abertos a quase todos os parceiros comerciais extra-comunitários e para todas as categorias de géneros alimentícios, tendo a inclusão da protecção das IG passado a ser sistemática.

3.2.6 AS IG na ronda de Doha: uma protecção adequada é um objectivo que interessa a todos

3.2.6.1 A Declaração de Doha (Novembro de 2001) apresenta no ponto 18 uma posição de negociação dupla e diferenciada:

- a) no que respeita à criação de um sistema multilateral de notificação e registo das IG para vinhos e bebidas alcoólicas, prevê explicitamente a sua inclusão na agenda das negociações ADPIC («concorda-se em negociar até à quinta conferência ministerial....»);
- b) no que diz respeito, por seu turno, à extensão da protecção das IG aos produtos outros que o vinho, a declaração limita-se simplesmente a remeter para o Conselho ADPIC o debate na matéria («note-se que as questões relativas à extensão... serão tratadas no Conselho ADPIC»).

3.2.6.2 Quanto ao primeiro ponto, o compromisso negocial assumido em Doha não teve seguimento, não obstante as acções de negociação da Comissão Europeia. Estão ainda em confronto duas concepções opostas da própria declaração, nomeadamente a da UE, Suíça, Índia, Turquia e de outros países que considera necessário chegar a um acordo sobre a introdução **obrigatória** do registo em todos os países da OMC e a dos EUA, Austrália, Nova Zelândia, etc. que quer limitar a negociação e o acordo à criação **voluntária** de tal instrumento e apenas nos países que criaram um sistema jurídico de protecção das denominações de origem (uma espécie de banco de dados).

3.2.6.3 Quanto ao segundo ponto, a extensão da protecção aos produtos outros que o vinho, ainda não se iniciou uma verdadeira negociação propriamente dita.

3.2.6.4 A União Europeia, imediatamente antes da conferência de Cancún de 2003 e na ausência de uma perspectiva realista de evolução da negociação ADPIC, tentou, sem sucesso, incluir na agenda das negociações agrícolas a protecção multilateral de 41 denominações de origem, com vista a restabelecer a legalidade no acesso aos mercados dos géneros alimentícios cujos nomes são mais frequentemente objecto de abuso a nível

internacional. O fracasso da conferência ministerial de Cancún suspendeu as negociações sobre este ponto.

3.2.6.5 As últimas tentativas oficiais, a nível da OMC, para avançar no âmbito do registo multilateral e da extensão da protecção reforçada dos vinhos e bebidas espirituosas aos outros produtos datam de 2005 <sup>(8)</sup>. Os debates técnicos ainda prosseguem, agora com base em documentos não oficiais apresentados pela UE, centrados principalmente na proposta segundo a qual a inscrição no registo multilateral deve ser uma «presunção» de que a IG será protegida em todos os outros países com a possibilidade de oposição por um período de 18 meses. Por força de tal «presunção», o ónus da prova contrária à protecção recai no opositor. No que se refere em particular ao registo, há dois obstáculos, designadamente os Estados Unidos e outros países anglo-saxónicos que consideram os seus efeitos jurídicos contrários ao princípio da territorialidade, ao passo que para os países em desenvolvimento, o problema prende-se com a dificuldade que têm, no plano administrativo, de respeitarem o prazo de oposição ao registo considerado demasiado curto. Em Dezembro de 2007, a Comissão Europeia solicitou formalmente a apresentação de um projecto de registo internacional.

3.2.6.6 O CESE considera necessário relançar o pacote de negociações (extensão do artigo 23.º do ADPIC a todos os produtos IG, registo internacional, assistência técnica aos países em vias de desenvolvimento), confiando nas novas sensibilidades em relação aos produtos de origem que estão a emergir nos mercados internos de alguns países terceiros e nos países em desenvolvimento, assim como num certo dinamismo observado na mesa de negociações, onde por iniciativa da Suíça foi criado espontaneamente um grupo de países — denominado *GI Friends* (Amigos das IG) — que tenta ultrapassar o impasse.

3.2.6.7 Com efeito, o CESE sublinha que as indicações geográficas são a única forma de propriedade intelectual que as comunidades locais, de qualquer parte do mundo, estão em condições de possuir. Nesta ordem de ideias, seria assim incompreensível uma divisão Norte-Sul na OMC.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> Ver documento da OMC, ref. TN/IP/W/11 de 14.6.2005.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil — uma resposta às catástrofes naturais»**

(2008/C 204/15)

Em 25 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.ºA das disposições de aplicação do seu Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre

*«Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil — uma resposta às catástrofes naturais»*

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 26 de Fevereiro de 2008, sendo relatora **M. C. SÁNCHEZ MIGUEL**.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 13 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 108 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE considera que, na sua qualidade de representante da sociedade civil, deve contribuir para o debate em curso na UE sobre a gestão das catástrofes naturais, a partir de uma abordagem de prevenção, de intervenção e de responsabilização, quando são causadas por acção ou omissão humana.

1.2 Neste sentido, convém ter presente que a legislação europeia vigente contém normas suficientes para evitar ou mitigar as possíveis consequências de algumas catástrofes naturais. Seria, por conseguinte, necessário voltar a insistir junto das autoridades competentes que controlem a sua aplicação em todo o território da UE. Estamos convictos de que a aplicação da directiva-quadro «Água» (DQA) e das suas disposições complementares, em especial da directiva «Inundações», atenuaria os efeitos das catástrofes que, embora impossíveis de evitar, poderiam ser mitigados graças a planos de gestão de inundações previstos nos planos das bacias hidrográficas. As normas de prevenção dos incêndios florestais poderiam ter aqui o mesmo impacto.

1.3 Um tema que merece destaque é a relação entre a prevenção de catástrofes e a educação e formação, bem como a indispensável instauração de um mecanismo de informação que oriente a actuação dos profissionais e dos cidadãos em qualquer eventualidade num dado território. Consideramos, para tal, muito positivo o sistema de centros inter-regionais de formação em matéria de protecção civil accionados pela Comissão Europeia.

1.4 No atinente à protecção civil, o CESE felicita a Comissão por ter conseguido, num breve espaço de tempo, implantar um sistema europeu de solidariedade, não só inter-regional como internacional, dotando-o de recursos próprios que lhe permitem actuar com eficácia tanto no momento da ocorrência como na reabilitação posterior das zonas afectadas por uma catástrofe. É essencial, neste contexto, o artigo 176.º-C do Tratado de Lisboa, o qual reforça os objectivos estabelecidos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

1.5 Por último, o CESE reputa necessário aplicar o sistema de responsabilidade ambiental, previsto numa directiva sobre esta matéria, à prevenção e à reparação dos danos causados no

ambiente, definindo claramente a responsabilidade dos autores de certas catástrofes, como é o caso dos incêndios provocados. Reputamos indispensável uma melhor aplicação das disposições nacionais e uma informação eficaz sobre as consequências do incumprimento das normas de prevenção e da regulamentação sobre actuação dolosa, não só por parte dos cidadãos como das autoridades competentes, o que poderia contribuir para mitigar os efeitos das catástrofes naturais.

## **2. Preâmbulo**

2.1 É cada vez maior a frequência de catástrofes, não só dentro das fronteiras da UE mas no mundo inteiro. Algumas delas são causadas por fenómenos naturais, como inundações, terremotos, incêndios, etc., enquanto outras são consequência de actos terroristas que semeiam o medo entre os cidadãos. Nos dois casos, a responsabilidade cabe, em certa medida, directa ou indirectamente à actividade humana, embora seja impossível comparar os graus de intencionalidade.

2.2 A UE tem centrado o seu empenhamento em acções preventivas para responder às alterações climáticas, não só através dos compromissos que assumiu no Protocolo de Quioto, mas também de diversas decisões incidindo na preservação da terra, da água e do ar. Estas acções preventivas podem contribuir tanto para manter e regenerar o estado do nosso território, dos nossos mares, dos nossos cursos de água e da nossa atmosfera, como para propagar esta atitude noutros países. Além disso, a Comissão está a realizar trabalhos preparatórios para o desenvolvimento, até finais de 2008, de uma abordagem europeia integrada para a prevenção de catástrofes naturais.

2.3 Para além destas medidas preventivas, a UE criou um sistema comunitário de assistência para acudir a qualquer catástrofe que ocorra dentro das suas fronteiras. Trata-se de um sistema de ajuda mútua concebido não só para as catástrofes ocorridas nos Estados-Membros, accionado já por diversas ocasiões, mas também para calamidades no Oceano Índico, na América do Sul, etc.

2.4 É fundamental que fique bem clara a complementaridade entre a intervenção em caso de catástrofe e a ajuda humanitária.

Ambos os instrumentos têm, em linhas gerais, o mesmo objectivo fundamental de atenuar o impacto na população de catástrofes e outros acontecimentos. A intervenção em caso de catástrofe enquadra-se no âmbito da protecção civil, que também ajuda a reduzir o seu impacto no ambiente e na propriedade, dentro e fora do território da UE, com recursos e equipamentos fornecidos pelos Estados-Membros. A ajuda humanitária é, por seu turno, activa em países terceiros específicos e envolve ONG e outras organizações humanitárias. Ambos os instrumentos cooperam com as agências da Nações Unidas.

2.5 Convém notar que os fundos para catástrofes, criados na sequência das grandes inundações da bacia do Elba, contribuíram para melhorar as intervenções na UE. Igualmente importante é o Mecanismo de Protecção Civil <sup>(1)</sup>, criado em 2001 e posteriormente reformulado <sup>(2)</sup> para dar uma resposta rápida às catástrofes que possam assolar os Estados-Membros ou países terceiros.

### 3. Medidas de prevenção

3.1 A prevenção é um factor essencial quer para proteger e conservar o ambiente quer para evitar causar danos aos cidadãos. O objectivo é utilizar os recursos naturais de uma forma sustentável. Os prognósticos sobre a deterioração e a perda de biodiversidade tornaram-se realidade, numa escala que ultrapassa de longe o cenário mais pessimista. Se aduzirmos a esta equação a intervenção humana — muitas vezes intencional —, vemo-nos hoje confrontados com catástrofes recorrentes que, embora naturais, não são normais pela sua frequência e, acima de tudo, pela gravidade do seu impacto.

3.2 As medidas de prevenção mencionadas neste parecer são as previstas pela legislação em vigor, ou seja, as que deveriam ter sido adoptadas e monitorizadas pelas autoridades competentes de cada um dos Estados-Membros. Em termos gerais, é possível evitar, ou pelo menos, minimizar certas catástrofes, inferindo-se daqui a necessidade de garantir em toda a UE condições análogas de protecção do ambiente graças à observância da regulamentação em vigor.

3.2.1 Uma das medidas legislativas preventivas com mais efeito nas catástrofes naturais é a que diz respeito à poluição dos mares e oceanos em consequência da descarga de hidrocarbonetos, não só pelas condições de transporte (navios-tanque de casco duplo) mas também pelas medidas marítimas contidas nas normas Erika I e Erika II que contribuíram para minimizar os seus efeitos.

3.3 Um tema relacionado com as medidas de prevenção é a investigação ambiental. O CESE pronunciou-se já a favor da melhor e maior coordenação entre os programas de investigação ambiental <sup>(3)</sup>, de forma a canalizar uma parte dos recursos que lhes são destinados para a investigação prática neste domínio.

<sup>(1)</sup> Decisão do Conselho 2001/792/CE, Euratom.

<sup>(2)</sup> Havia antes um programa de acção no âmbito da protecção civil, estabelecido pela Decisão do Conselho 1999/847/CE de 9.12.1999, revista pelo Regulamento do Conselho 2005/52 de 6.04.2005. Em 8 de Novembro de 2007, foi adoptada uma Decisão do Conselho estabelecendo um Mecanismo Comunitário de Protecção Civil (reformulação).

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE 578/2003 in JO C 112 de 3.9.2003, p. 16-22.

3.4 A prevenção deve ser associada a acções de formação e informação, não só das equipas de protecção civil, mas também do público em geral, para tornar a intervenção mais eficaz na eventualidade de uma catástrofe natural. As políticas ambientais deveriam ser mais difundidas e conhecidas em todos os Estados-Membros e fazer parte dos programas de ensino, e não só universitários.

#### 3.5 Medidas de prevenção de inundações

3.5.1 O primeiro domínio que trataremos é o da água. As catástrofes naturais têm frequentemente relação com a água, e não se devem unicamente a inundações, tsunamis ou outros fenómenos idênticos, mas também à sua escassez <sup>(4)</sup>, que pode estar na origem de alterações consideráveis, como é o caso da desertificação de vastas zonas do Sul da Europa.

3.5.2 A Directiva-Quadro <sup>(5)</sup> «Água» sempre teve uma lacuna, a de não estabelecer um objectivo de prevenção, protecção e preparação no caso de inundações. Considerando as muitas catástrofes ocorridas em menos de dez anos e o elevado número de vítimas, a Comissão viu-se compelida a regulamentar a avaliação e a gestão dos riscos de inundação mediante uma comunicação e uma directiva <sup>(6)</sup>, propondo, por um lado, uma análise da situação e, por outro, um plano de acção e de prevenção concertado ao nível comunitário.

3.5.3 São dois os factores que explicam o aumento das inundações na UE: em primeiro lugar, há a opinião generalizada de que as alterações climáticas influem na intensidade e na frequência das inundações em toda a Europa <sup>(7)</sup>, em parte devido a chuvas torrenciais irregulares e, potencialmente, ao aumento do nível do mar; em segundo lugar, o envolvimento humano, por exemplo, em obras de construção e projectos hidráulicos para desviar e canalizar os cursos de água e outras actividades que impermeabilizam o solo, reduzem a capacidade da Natureza de armazenar quantidades excessivas de água durante uma inundação, se não houver medidas para avaliar e corrigir o seu impacto ambiental. Os riscos também aumentam na mesma medida em que aumentam os danos causados pelas inundações, visto ser cada vez maior o número de pessoas e de bens económicos localizados em zonas em risco de inundação.

3.5.4 Em consonância com a posição defendida por si já anteriormente <sup>(8)</sup>, o CESE considera indispensável aplicar as medidas previstas pela directiva sobre avaliação e gestão dos

<sup>(4)</sup> COM(2007) 414 final — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Enfrentar o desafio da escassez de água e das secas na União Europeia.

<sup>(5)</sup> JO L 327 de 22.12.2000, p. 72.

<sup>(6)</sup> Comunicação sobre a «Gestão dos riscos de inundação. Protecção contra as cheias e inundações, sua prevenção e mitigação» (COM (2004) 272 final — JO C 221 de 8.9.2005, p. 35; Proposta de directiva relativa à avaliação e gestão das inundações (COM (2006) 15 final) de 18.1.2006).

Directiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23.10.2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundação — JO C 195 de 18.8.2006, p. 37.

<sup>(7)</sup> Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas (IPPC) — II Relatório do grupo de trabalho «Impactos, adaptação e vulnerabilidade».

<sup>(8)</sup> Cf. nota 6.

riscos de inundação. Como a Comissão aceitou a proposta do CESE (no se parecer sobre a comunicação de 2004) de integrar todas as medidas deste âmbito na Directiva-Quadro «Água» (DQA), é mais fácil promover a inclusão dos planos de gestão das inundações nos planos de gestão hidrográfica, garantindo assim o planeamento necessário para agir em toda a extensão da bacia e a adopção de medidas eficazes pelas autoridades competentes (ao nível local, nacional e transnacional).

3.5.5 O CESE reitera igualmente a necessidade de uma avaliação preliminar do risco de inundação para cada bacia hidrográfica, indicando que zonas são mais atreitas a cheias, e de mapas de risco de inundação, para facilitar a adopção de medidas preventivas, especialmente a florestação e o repovoamento florestal de zonas de montanha e protecção das terras húmidas e ecossistemas associados. Neste contexto, é essencial informar e envolver a sociedade civil, porque será assim mais fácil adoptar medidas de precaução.

### 3.6 Medidas de prevenção de incêndios

3.6.1 É preciso reforçar a política de prevenção. Não obstante a prevenção ser essencialmente da competência dos Estados-Membros, a Comunidade poderá ajudá-los a prevenir e a mitigar o impacto das catástrofes naturais, também dos incêndios florestais.

3.6.2 A Comunidade deveria continuar a ponderar medidas que vão desde a sensibilização do público até à gestão do território. Estas poderão ter outros efeitos positivos, por exemplo, facilitar a adaptação às alterações climáticas.

3.6.3 É essencial optar por uma abordagem integrada, tendo em mente as formas de interacção entre os vários sectores. A urbanização das zonas utilizadas tradicionalmente para a exploração florestal não só aumenta o risco de incêndio e, por conseguinte, de destruição do ambiente, mas obriga também a privilegiar a evacuação da população (logicamente prioritária) em detrimento da protecção da massa florestal.

3.6.4 É necessário rever e actualizar os vários instrumentos financeiros comunitários disponíveis de apoio aos esforços dos Estados-Membros em matéria de prevenção, para colocá-los, por um lado, à altura de fazer face à situação actual e, por outro, para detectar sinergias entre eles, com vista a proteger mais eficazmente a vida das pessoas, o ambiente e o património cultural. A concessão de fundos comunitários para a reabilitação de uma zona afectada por um incêndio ou para a florestação ou o repovoamento florestal deveria ficar sujeita à obrigação de os Estados-Membros comprovarem a sua intenção de aplicar efectivamente medidas racionais de prevenção de incêndios.

3.6.5 A Comissão deveria igualmente continuar a promover o intercâmbio de informações e de experiências entre os Estados-Membros, para a disseminação das boas práticas, mas tendo sempre em conta a situação específica de cada país e procurando promover a organização da acção dos grupos regionais.

3.6.6 Conviria igualmente incluir as medidas de prevenção nas disposições legais que regem a responsabilidade civil e penal de quem provoca um incêndio, deliberada ou acidentalmente.

## 4. Protecção civil

4.1 O CESE saúda o facto de ter sido incluído no Tratado de Lisboa <sup>(9)</sup> um novo artigo 176.º-C para regular a protecção civil através de um sistema de «cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de protecção contra as mesmas.» Importa destacar aqui que esta acção tem por objectivo não só apoiar os Estados-Membros como favorecer a coerência das acções empreendidas ao nível internacional.

4.2 O quadro regulamentar das acções de protecção civil é constituído por dois instrumentos: o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil e o Instrumento Financeiro de Protecção Civil <sup>(10)</sup>. O núcleo operacional do mecanismo é o Centro de Informação e Vigilância, com sede na Comissão Europeia, operacional 24 horas por dia. Este dispõe de uma base de dados sobre os serviços de protecção civil em cada um dos Estados-Membros, incluindo informações provenientes das bases de dados militares, que são de grande utilidade. Este centro também administra programas comunitários no âmbito da preparação, incluindo programas de formação e exercícios.

4.3 A experiência acumulada ao longo dos últimos anos tem evidenciado a importância do trabalho de coordenação deste Centro, bem patente nos recentes incêndios florestais na Grécia. No entanto, como há ainda bastantes aspectos a aperfeiçoar, o CESE defende o aumento das dotações orçamentais que lhe são destinadas, a fim de dispor de mais e melhores recursos e realizar mais eficazmente o seu trabalho. O Centro de Informação e Vigilância deveria converter-se num verdadeiro centro de operações com mais pessoal à sua disposição, a fim de prever com antecedência situações de crise, seguir de perto a sua evolução, organizar actividades de preparação e facilitar e coordenar a assistência da UE às acções de protecção civil, tanto no seu território como fora dele.

4.4 Com vista a uma melhor preparação para catástrofes de maiores dimensões, é necessário que a UE redobre os seus esforços no domínio da formação e de exercícios de protecção civil, o que seria facilitado pela criação de um Instituto Europeu de Formação em Protecção Civil que ligasse entre si os vários centros especializados. Seria, portanto, oportuno que as instituições europeias examinassem urgentemente propostas para a criação de um rede estruturada desse tipo.

4.5 Há já na Europa sistemas de alerta para as principais calamidades naturais, mas a falta de sistemas análogos para os tsunamis continua a ser uma lacuna que é preciso colmatar. Outra preocupação é a ausência de sistemas e de protocolos de alerta, sobretudo se se pensar na crescente mobilidade dos cidadãos dentro da Europa e em países terceiros.

<sup>(9)</sup> JO C 306 de 17.12.2007.

<sup>(10)</sup> Além disso, alguns Estados-Membros dispõem de institutos de investigação e de informação sobre catástrofes com grande impacto na sua prevenção.

4.6 As melhorias introduzidas pela Comissão em 2005 aumentaram consideravelmente a eficácia do Mecanismo de Protecção Civil na UE e permitem-lhe agir como instrumento de solidariedade inter-regional e internacional. Não se deverá, por conseguinte, poupar esforços nem meios para dar uma resposta mais rápida e mais eficaz aos vários tipos de catástrofes. Nesta óptica, são fundamentais métodos de actuação predefinidos ou planos de socorro que devem ser ensaiados em simulações e modificados consoante os resultados desta experiência.

4.7 Os planos deverão dispor de comunicações, de cartografia actualizada e dos meios adequados para uma coordenação satisfatória. Estes meios deverão ficar sob a tutela da União Europeia. Estes planos serão uma bitola ao nível internacional e promoverão a imagem e a influência da UE no mundo.

4.8 Na reformulação do Mecanismo Comunitário de Protecção Civil é aventada a hipótese de criar módulos de protecção civil constituídos a partir de recursos nacionais, o que contribuirá para o desenvolvimento de uma força de reacção rápida comunitária na eventualidade de catástrofes de grandes dimensões. Os Estados-Membros deverão identificar e exercer urgentemente esses módulos, dando prioridade ao combate a incêndios. Os Estados-Membros terão de assegurar igualmente a disponibilidade desses módulos para uma mobilização rápida no caso de ser activado o mecanismo comunitário.

4.9 Catástrofes recentes mostraram que, não obstante a solidariedade da UE, os recursos mobilizados nem sempre foram os mais adequados. É forçoso proceder sem demora a uma análise baseada em cenários de catástrofe para detectar as lacunas existentes. Se uma avaliação desse tipo revelar que certos recursos não se encontram suficientemente disponíveis na UE ou que a constituição de uma reserva europeia de recursos de protecção civil teria vantagens em termos de eficácia e de rentabilidade, a UE deveria criar essa reserva.

4.10 Além disso, quando se trata de reabilitar zonas afectadas, convém consultar as equipas de avaliação e os coordenadores da UE, cujos conhecimentos poderão ser úteis para esse efeito. Graças a eles será possível prevenir actividades de especulação, infelizmente, muito comuns após certos incêndios.

4.11 No caso de intervenções de terceiros, o recurso ao mecanismo deverá ser considerado como parte integrante da política externa da UE e da ajuda humanitária e como uma manifestação imediata de solidariedade da UE para com os países afectados.

4.12 Por último, é fundamental definir o papel das organizações humanitárias na sua cooperação nas acções de protecção civil. As operações fora da UE deverão ser coordenadas com os parceiros da ajuda humanitária cuja acção obedece a mandatos específicos, como as Nações Unidas, a Cruz Vermelha/o Movimento Crescente Vermelho, organizações internacionais e ONG.

## 5. Responsabilidade ambiental

5.1 É importante assinalar que a legislação em matéria de prevenção ainda não surtiu o efeito desejado quanto aos danos causados por catástrofes naturais. Tem sido constantemente

adiada a introdução de um sistema jurídico cobrindo a responsabilidade ambiental <sup>(11)</sup>, não tendo as disposições de direito penal relativas ao ambiente <sup>(12)</sup> passado ainda do segundo projecto.

5.2 Não se deve esquecer que a legislação nacional é, actualmente, muito variável, o que pode ter um efeito de distorção na legislação em vigor. Na prática, não há na UE harmonização em matéria de responsabilidade ambiental nem disposições generalizadas para a reparação e o saneamento das zonas afectadas por catástrofes naturais, uma vez que isso não emana do direito comunitário. Além disso, o princípio «poluidor-pagador» não vigora em muitas regiões da UE.

5.3 Há porventura outros factores que contribuem para esta situação. É possível, por exemplo, que certos tipos de danos afectem mais do que um país, o que implica a aplicação de sistemas legislativos diversos. Também constitui um problema a atomização das autoridades competentes, do nível local ao nível estatal, que é fonte de conflitos quando se trata de imputar responsabilidades, visto essas autoridades poderem ser também chamadas a reparar os danos.

5.4 O âmbito de aplicação da legislação sobre responsabilidade ambiental da directiva cobre principalmente os danos ambientais, baseia-se em leis vigentes na UE e relaciona-se com a biodiversidade, a água e a poluição do solo, reportando-se em grande medida, mas não exclusivamente, a legislação comunitária existente. É, por isso, fundamental realçar que apenas o incumprimento das leis em vigor enunciadas no anexo III à directiva ficará sujeito a uma acção em matéria de responsabilidade intentada contra os autores dos danos.

5.5 O primeiro regime de responsabilidade aplica-se às actividades profissionais perigosas ou potencialmente perigosas enumeradas no anexo III à directiva. Trata-se fundamentalmente de actividades agrícolas ou industriais sujeitas a licença, nos termos da directiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, que implicam a descarga de metais pesados para a água ou a atmosfera, instalações que produzem substâncias químicas perigosas, actividades de tratamento de resíduos (incluindo aterros e incineradoras) e actividades que envolvem organismos ou microrganismos geneticamente modificados. No primeiro regime, o operador pode ser considerado responsável mesmo que não haja dolo. O segundo regime de responsabilidade aplica-se, por seu turno, a actividades profissionais não enumeradas no anexo III à directiva, mas só quando houver danos, ou uma ameaça iminente de danos, a espécies ou habitats protegidos pela legislação comunitária. Neste caso, o operador será considerado responsável apenas se houver culpa ou negligência da sua parte. A directiva também prevê uma série de isenções da responsabilidade ambiental.

<sup>(11)</sup> Responsabilidade ambiental e a prevenção de danos ambientais

<sup>(12)</sup> Foi apresentada em 2001 uma primeira proposta de regulamento, retirada pelo Conselho. Posteriormente, o CEE foi consultado sobre uma nova proposta (COM(2007) 51 final — 2007/0022 COD) defendendo o acórdão do Tribunal de Justiça Europeu de 13 de Setembro de 2005, confirmado por outro acórdão de 27 de Outubro de 2007, sobre a competência da Comissão para legislar sobre delitos ambientais.



5.6 Há duas possibilidades de corrigir os danos: ou o operador adopta as necessárias medidas de reparação, caso em que o seu financiamento ficará directamente a cargo do operador, ou a autoridade competente pode aplicar, ela própria, as medidas, ou mandá-las executar por uma terceira entidade, caso em que os custos correspondentes são cobrados ao autor dos danos. Para uma maior eficácia, também é possível uma combinação dos dois procedimentos.

5.7 Quando o mesmo dano é causado por diversos operadores, a directiva deixa à decisão dos Estados-Membros a proporcionalização dos custos incorridos, sendo as duas princi-

pais opções a responsabilidade conjunta e solidária ou a proporcionalização da responsabilidade. Embora este sistema dúplice tenha por objectivo facilitar a adaptação aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, o facto de ser extremamente complexo determinar a proporção dos danos ambientais dificulta a aplicação deste sistema na prática.

5.8 Por último, convém realçar que o requisito de segurança financeira dos operadores sujeitos à aplicação da legislação sobre a água, solo e biodiversidade contribui para a eficácia da reparação dos danos por evitar as consequências negativas da sua eventual insolvência.

Bruxelas, 13 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular» (Parecer de iniciativa)**

(2008/C 204/16)

Em 27 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a

*«Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular»*

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2008, sendo relatora Metka ROKSANDIĆ e co-relator Pedro ALMEIDA FREIRE.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 56 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE lamenta o facto de a proposta de directiva «Sanções para os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular» não ter sido enviada ao CESE para consulta, embora a introdução da directiva afirme o contrário. A proposta de directiva não está abrangida por um dos domínios de consulta obrigatória do Comité. Todavia, o CESE considera necessário consultar os representantes das organizações da sociedade civil nestes casos e casos conexos, na medida em que se referem a domínios essenciais que não só se inserem no domínio da liberdade, segurança e justiça, como também têm impacto no emprego e na política social.

1.2 O CESE decidiu, portanto, elaborar um parecer de iniciativa sobre a proposta de directiva. O Comité considera que a sociedade civil organizada, e especialmente os parceiros sociais,

têm um papel extremamente importante a desempenhar na elaboração e aplicação da directiva «Sanções para os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular» proposta pela Comissão Europeia.

1.3 Nos seus pareceres anteriores <sup>(1)</sup>, o Comité salientou a necessidade de uma acção simultânea para criar oportunidades para a imigração legal e para enfrentar as causas da imigração clandestina.

<sup>(1)</sup> Ver o parecer do CESE de 15.12.2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estudo sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina», relator Luís Miguel PARIZA CASTAÑOS (JO C 157 de 28.6.2005).

Ver o parecer do CESE de 9.6.2005 sobre o «Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica», relator Luís Miguel PARIZA CASTAÑOS (JO C 286 de 17.11.2005).

Ver o parecer do CESE, de 15.12.2005, sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça», relator: Luís Miguel PARIZA CASTAÑOS (JO C 65 de 17.3.2006).

1.4 O Comité aprova a proposta por, na prática, promover o respeito dos direitos humanos. Todavia, o Comité tem dúvidas quanto ao conteúdo da directiva proposta, o momento em que a proposta foi efectuada e a ordem em que foram apresentadas as propostas legislativas. O emprego de imigrantes irregulares é uma questão que está estreitamente relacionada com o funcionamento do mercado de trabalho e com o emprego ilegal em geral e, portanto, não pode ser impedido apenas através da sanção dos empregadores.

1.5 Dada a interligação entre dois domínios diferentes do trabalho da Comissão Europeia, pertinentes para a imigração a nível comunitário, designadamente a área de liberdade, segurança e justiça e as políticas de emprego e social, o Comité gostaria de salientar a importância de harmonizar a legislação comunitária existente e a legislação sobre imigração legal e clandestina em preparação. O Comité considera que não se pode resolver o problema da imigração ilegal simplesmente fechando as fronteiras e aplicando medidas coercivas.

1.6 A migração e a imigração legais na e para a UE necessitam de ser reguladas com urgência, o mesmo acontecendo com os esforços para combater o trabalho não declarado. O Comité recomenda que a Comissão analise em profundidade a possibilidade de novas iniciativas para combater o trabalho não declarado.

1.7 A experiência internacional indica que a luta contra o trabalho não declarado é mais eficaz quando se baseia em vias de acção paralelas e concomitantes. Assim, além de permitir a migração legal de trabalhadores nos sectores da economia com o número mais elevado de trabalhadores imigrantes ilegais, é necessário organizar campanhas de informação e educação que salientem o impacto do trabalho não declarado. Acresce ser aconselhável uma política de sanções uniformes contra os empregadores, independentemente da nacionalidade dos trabalhadores não declarados. A proposta de directiva deve, pois, fazer parte de um conjunto mais vasto de medidas para combater o trabalho não declarado, incluindo junto dos imigrantes clandestinos, e não representar um instrumento de política fundamental, como proposto pela Comissão.

1.8 O Comité gostaria de sublinhar a importância de uma aplicação eficiente da directiva nos Estados-Membros, tarefa que não será fácil pois os órgãos de controlo não possuem pessoal qualificado suficiente, há problemas na repartição das responsabilidades entre os órgãos envolvidos e há muitas empresas que devem ser alvo de controlos.

1.9 O Comité estima que se deve consolidar as propostas constantes da directiva que deverão trazer benefícios na prática. As alterações e os aditamentos propostos pelo Comité estão apresentados sob o título «observações na especialidade» e têm por objectivo uma melhor distribuição das responsabilidades, bem como melhorias na posição dos trabalhadores indocumentados. Se estas propostas forem ignoradas, as condições de exploração em que esses trabalhadores se encontram poderão piorar.

## 2. Introdução

2.1 A proposta de directiva é uma das várias propostas legislativas adoptadas pela Comissão Europeia ao abrigo do seu

plano de acção sobre a migração legal de 2005 <sup>(2)</sup> e das prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros, de Julho de 2006 <sup>(3)</sup>. Nessas comunicações, a Comissão propôs a redução dos factores que incentivam a migração clandestina para a UE, sendo o mais importante a possibilidade de encontrar trabalho. Os Estados-Membros devem introduzir sanções semelhantes para os empregadores de nacionais de países terceiros e aplicá-las eficientemente. O Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão <sup>(4)</sup> em Dezembro de 2006.

2.2 A proposta de directiva foi seguida em 2007 por:

- Comunicação da Comissão relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros <sup>(5)</sup>;
- Proposta de Directiva do Conselho que estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos do emprego altamente qualificado <sup>(6)</sup>;
- Proposta de Directiva do Conselho relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro <sup>(7)</sup>; e
- Comunicação da Comissão «Intensificar o combate ao trabalho não declarado» <sup>(8)</sup>.

## 3. Síntese da proposta de directiva

3.1 O objectivo da directiva é tornar o trabalho oferecido pelos empregadores menos atraente para os migrantes que não tenham as devidas autorizações (redução do factor de atracção). Tendo como ponto de partida as medidas existentes nos Estados-Membros, a directiva assegurará que todos os Estados-Membros introduzam sanções similares para os empregadores dos nacionais de países terceiros que não têm autorização de residência e que essas sanções sejam aplicadas de modo eficaz.

3.2 A directiva tem por objecto a política de imigração e não a política social ou laboral. A base jurídica é o n.º 3, alínea b), do artigo 63.º do Tratado CE e destina-se a reduzir a imigração clandestina na UE.

3.3 A proposta não tem por objecto a imigração e o emprego legais que colidam com a autorização de residência atribuída (como no caso dos estudantes ou turistas) ou o trabalho não declarado efectuado por nacionais de países terceiros.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 669 final.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 402 final.

<sup>(4)</sup> Comunicação da Comissão sobre as «Prioridades de acção na luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros» — COM (2006) 402 final.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 248 final.

<sup>(6)</sup> COM(2007) 637 final.

<sup>(7)</sup> COM(2007) 638 final.

<sup>(8)</sup> COM(2007) 628 final.

#### 4. Conteúdo da proposta

4.1 A directiva proíbe o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE. As infracções serão objecto de sanções (eventualmente de natureza administrativa) que podem consistir em coimas e, no caso das empresas, na possibilidade de adopção de outras medidas, incluindo a exclusão e a exigência de reembolso dos subsídios públicos concedidos e a exclusão da participação em concursos públicos. Nos casos graves poderão ser aplicadas sanções penais.

4.2 O artigo 2.º define «emprego» para efeitos da directiva. Os empregadores são definidos como pessoas singulares ou colectivas, para quem um nacional de um país terceiro exerce actividades remuneradas.

4.3 Os empregadores devem verificar, antes de empregar um nacional de um país terceiro, se essa pessoa tem autorização de residência válida pelo menos durante o período de emprego e conservar uma cópia desse documento para uma eventual inspecção. Considera-se, portanto, que os empregadores cumpriram a sua obrigação, salvo se o documento apresentado for manifestamente falso. Apenas as empresas e as pessoas colectivas são obrigadas a notificar às autoridades competentes o início e o termo do emprego dos nacionais de países terceiros, no prazo máximo de uma semana.

4.4 Os empregadores que não cumpram as proibições de emprego de nacionais de países terceiros em situação de permanência irregular serão objecto de sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas. Os empregadores são sancionados, relativamente a cada infracção, por coimas e a obrigação de pagar as despesas de repatriamento do nacional de um país terceiro (o empregador tem de pagar aos nacionais dos países terceiros qualquer remuneração em dívida proveniente do trabalho que prestaram e os impostos e contribuições para a segurança social pendentes). Nos termos do artigo 10.º, em determinadas circunstâncias, uma infracção cometida intencionalmente pode constituir uma infracção penal.

4.5 Os Estados-Membros também deverão prever sanções financeiras (coimas e as despesas de repatriamento dos nacionais de países terceiros) e outras sanções (a exclusão temporária do direito a benefícios públicos, da participação em concursos públicos, reembolso do financiamento da UE já recebido, encerramento temporário ou permanente de estabelecimentos). Também está prevista a responsabilização e possíveis sanções contra pessoas colectivas. As disposições já vigentes nos Estados-Membros sobre a responsabilidade das pessoas colectivas podem ser mantidas.

4.6 Sempre que o empregador for um subcontratante, os Estados-Membros devem assegurar que o contratante principal e o subcontratante são solidariamente responsáveis pelo pagamento de todas as sanções financeiras e das quantias em dívida.

4.7 O empregador tem de reembolsar aos nacionais de países terceiros todas as contribuições e impostos por pagar. Além disso, os Estados-Membros têm de instaurar mecanismos que desencadeiem automaticamente a exigência de pagamento das remunerações pendentes sem que o nacional do país terceiro tenha que apresentar queixa. Presume-se que a relação de trabalho tem pelo menos 6 meses, salvo se o empregador provar

o contrário. Os Estados-Membros assegurarão que os nacionais de países terceiros empregados ilegalmente receberão toda a remuneração cobrada, incluindo nos casos em que já regressaram ou foram repatriados. Quando estiver em causa uma infracção penal, os nacionais de países terceiros não serão repatriados enquanto não receberem todas as quantias em dívida.

4.8 Os Estados-Membros devem assegurar que, todos os anos, pelo menos 10 % das empresas registadas no seu território são sujeitas a inspecções, a fim de controlar o emprego de nacionais de países terceiros em permanência irregular. A selecção das empresas a inspecionar basear-se-á numa avaliação do risco, tendo em conta factores como o sector e qualquer registo anterior de ocorrência de infracção.

4.9 Os Estados-Membros devem transpor a directiva nos dois anos subsequentes à data da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

#### 5. Observações na generalidade

5.1 A proposta de directiva afecta dois domínios diferentes do trabalho da Comissão que estão interligados na aplicação da política de imigração: a área de liberdade, segurança e justiça e a política de emprego e social. O Comité não se opõe a pressionar tanto os empregadores desonestos como as organizações clandestinas que negociam pessoas indocumentadas, como consta da proposta. O Comité aprova a proposta por promover o respeito dos direitos humanos.

5.2 O Comité estima ser necessário as instituições europeias terem em conta a tomada de decisão e:

- garantir que a legislação sobre imigração legal e clandestina actualmente em preparação se encaixa na legislação comunitária existente;
- clarificar as implicações e repercussões, tanto para os migrantes na UE como para os migrantes de países terceiros para a UE.

Há que ser extremamente claro quando se tratam assuntos desta delicadeza pois estão associados não só à segurança, justiça e à política de concorrência, mas também aos direitos humanos, que afectam por seu turno o mercado, as quatro liberdades e a mão-de-obra colectiva e individual. A imigração é necessária para a UE. Nos seus pareceres anteriores, o Comité salientou a necessidade de uma acção simultânea para criar oportunidades para a imigração legal e para enfrentar as causas da imigração clandestina.

5.3 A migração e a imigração legais na e para a UE necessitam ser reguladas com urgência. As restrições à migração nos Estados-Membros causaram vários problemas, impediram a livre circulação de trabalhadores entre determinados Estados-Membros e conduziram ao emprego de alguns nacionais de países terceiros e nacionais da UE em violação das disposições aplicáveis e em condições de exploração pelos seus empregadores. As medidas para lutar contra o trabalho não declarado na UE e nos Estados-Membros devem tratar da mesma forma todas as pessoas empregadas nas mesmas condições, independentemente de serem cidadãos comunitários ou de países terceiros. O

Comité insta, pois, a Comissão a examinar cuidadosamente a possibilidade de ampliar a base jurídica da proposta de directiva de forma a permitir que também sejam adoptadas medidas contra o trabalho clandestino prestado por qualquer pessoa que não tenha as necessárias autorizações ou documentos.

5.4 O Comité considera que o factor de atracção dos migrantes, referido na directiva e que esta visa reduzir, não é a possibilidade do trabalho clandestino em si, mas antes a possibilidade de emprego noutro país. Por essa razão, as medidas para simplificar o procedimento de obtenção de autorização única de residência e de trabalho irão sem dúvida ajudar a reduzir o factor de atracção. Contudo, os próprios Estados-Membros devem também contribuir para a simplificação do procedimento.

5.5 Os empregadores salientaram a necessidade de lutar contra o trabalho clandestino e contra a concorrência desleal, uma vez que, os empregadores que empregam trabalhadores ilegalmente criam condições de concorrência desleais e ilegais para os empregadores honestos.

5.6 Embora a aplicação da directiva seja da responsabilidade dos Estados-Membros, a Comissão devia aperceber-se de que não será tarefa fácil, na medida em que não há órgãos administrativos de controlo suficientes, há problemas na repartição das responsabilidades entre os diferentes órgãos envolvidos e há um grande número de empresas a fiscalizar. A força da directiva deve residir na sua aplicação efectiva.

5.7 As instituições europeias deverão usar os mesmos conceitos utilizados pelas organizações regionais e internacionais e em direito internacional, que são, portanto, internacionalmente reconhecidos, como «irregular» ou «trabalhador migrante sem documentos», e não «trabalhadores clandestinos» ou «imigração clandestina». O conceito «imigrante clandestino» tem conotações muito negativas. A proposta de directiva pode ajudar a exacerbar esses conceitos. Pode dar origem a uma maior discriminação e xenofobia em relação a todos os trabalhadores migrantes, que podem ser sujeitos a fiscalizações apenas com base na sua aparência.

5.8 Apesar de algumas dúvidas em relação à proposta de directiva, o Comité estima que as propostas constantes da directiva que deverão trazer benefícios na prática devem ser consolidadas. A lista dessas propostas está apresentada nas «observações na especialidade».

## 6. Observações na especialidade

6.1 **Artigo 1.º** — Este artigo devia permitir que os Estados-Membros, que já adoptaram medidas para regular a migração irregular, mantenham as disposições nacionais mais vantajosas para os trabalhadores.

6.2 **Artigo 2.º** — As definições deveriam ser alteradas da seguinte forma:

- artigo 2.º, alínea b), «emprego», o exercício de actividades **remuneradas ou executadas numa situação de dependência económica** e sob a direcção de outra pessoa;
- as **agências de trabalho temporário** devem ser acrescentadas à definição dos conceitos de «empregador», artigo 2.º, alínea e), e «subcontratante», artigo 2.º, alínea f), uma vez que a definição actual não é clara. Muitos trabalhadores de

países terceiros são empregados por intermediários, onde se incluem essas agências.

6.3 **Artigo 4.º, n.º 1, alínea c)** — O empregador tem de conservar uma cópia da autorização de residência durante um período superior ao do próprio período de emprego, dado que em determinados sectores o emprego é geralmente de curta duração e o empregador muda com frequência.

## 6.4 Artigo 5.º

- Nos casos em que os empregadores tenham cumprido as suas obrigações no que se refere ao emprego clandestino e verificado as autorizações de residência e conservado as cópias conforme exigido, mas em que posteriormente chega ao seu conhecimento que, afinal, um nacional de países terceiros não tem autorização de residência válida, os empregadores estão ainda adstritos ao pagamento das remunerações em dívida e a cumprir as outras obrigações previstas no artigo 7.º da directiva. Por essa razão, deve ser acrescentada no final do artigo a frase «Sem prejuízo da obrigação de pagamento de todas as remunerações em dívida e do cumprimento das obrigações previstas no artigo 7.º».
- Deve ser acrescentada uma disposição prevendo que os empregadores têm de respeitar os procedimentos de emprego instituídos pelos Estados-Membros. Pode ocorrer que os empregadores apenas verifiquem as autorizações de residência e ignorem as autorizações de trabalho que são exigidas em muitos Estados-Membros. Assim, o trabalho não declarado de nacionais de países terceiros pode bem aumentar, pese embora o facto de os empregadores cumprirem as disposições da directiva.

## 6.5 Artigo 6.º

- Nas sanções constantes do n.º 2, alínea a), dever-se-ia prever que as sanções financeiras são suficientemente elevadas para cobrir qualquer benefício obtido pelo empregador com cada nacional de países terceiros ilegalmente contratado. Assim, a sanção financeira acrescentaria ao montante estipulado para cada pessoa contratada ilegalmente e aumentaria de acordo com o número de nacionais de países terceiros empregados ilegalmente. Há uma diferença clara entre os lucros dos empregadores privados que empregam trabalhadores clandestinos para ajuda doméstica ou agrícola e os empregadores que empregam ilegalmente três, quatro ou mais trabalhadores em actividades destinadas especificamente para ter lucro.
- Devia estipular-se o aumento da sanção financeira para os empregadores que continuarem a empregar ilegalmente nacionais de países terceiros ou que voltem a infringir a lei. Esta sanção deve aumentar substancialmente sempre que esse emprego ilegal se repetir ou prosseguir, de forma a actuar como desincentivo.
- Não é razoável esperar que os empregadores paguem as despesas de repatriamento de cada nacional de países terceiros empregado ilegalmente e também as sanções financeiras. Com efeito, isto consistiria em serem os empregadores a arcar com a responsabilidade das autoridades responsáveis pela imigração de cada país. O empregador só deve ser obrigado a pagar estas despesas em caso de infracção penal nos termos do artigo 10.º.

#### 6.6 Artigo 7.º

- Este artigo também deve estipular que o dever de pagamento corre a partir do dia em que é apresentado o pedido de pagamento e não a partir da data em que produz efeitos jurídicos.
- Os direitos dos trabalhadores ao abrigo do contrato de trabalho devem permanecer em vigor independentemente de terem ou não uma autorização de trabalho ou de residência.
- Pode ser difícil, na prática, o pagamento dos salários em dívida a um trabalhador que já tenha regressado a casa, algo que deve ser tomado em consideração. É também necessário garantir que os salários são pagos à pessoa certa.
- Além disso, deve ser clarificado que os empregadores têm de calcular a remuneração em dívida nos termos da lei, regulamentos, decisões administrativas e/ou acordos colectivos que normalmente se aplicam a esse emprego.

#### 6.7 O artigo 8.º refere outras medidas que podem ser adoptadas pelos Estados-Membros.

- Seria útil incluir uma lista vinculativa dessas medidas.
- A medida referida na alínea d), relativa ao encerramento temporário ou permanente de estabelecimentos que tenham sido utilizados para cometer a infracção, não parece ser razoável, especialmente porque também pode afectar trabalhadores legalmente empregados. Antes de se aplicar esta medida, deveriam ser consultados os trabalhadores empregados nos estabelecimentos em causa e os seus representantes.

6.8 O artigo 9.º define a responsabilidade dos contratantes principais e dos subcontratantes intermediários no pagamento das sanções e das quantias em dívida. Seria útil esclarecer em que circunstâncias tal é de aplicação. Em alguns sectores com longas cadeias de subcontratantes, tal como a indústria automóvel, é difícil garantir que os fabricantes e subcontratantes que produzem diferentes peças em diferentes locais e países sejam solidariamente responsáveis. O Comité considera que os contratantes principais deviam ser capazes de garantir a sua desresponsabilização através de medidas de precaução apropriadas.

#### 6.9 Artigo 10.º

- Nos termos deste artigo, uma infracção constitui uma infracção penal (nos termos do artigo 3.º) quando cometida «intencionalmente». No entanto, uma vez que isso é difícil de provar, uma melhor definição de infracção penal seria indicar que o empregador «estava ao corrente» ou «poderia estar ao corrente» da infracção penal.

- No tocante à infracção definida no n.º 1, alínea a), a repetição da infracção ao artigo 3.º deve ser considerada infracção penal.
- No caso de uma infracção ser considerada infracção penal intencional, nos termos do n.º 1, alínea a), é importante ter em consideração a possibilidade de os processos judiciais serem demorados. Existe o risco de essa disposição não ser aplicada se os Estados-Membros decidirem que a questão de determinar se uma infracção ocorreu deva ser objecto de uma decisão judicial ou das autoridades nacionais no decurso de um período de dois anos. Uma vez que esses processos podem arrastar-se no tempo e podem ser utilizadas todas as vias de recurso possíveis, essa disposição poderá até não ser posta em prática.
- Na transposição deste artigo nos Estados-Membros tem de se prever uma clara divisão de competências entre os órgãos administrativos que aplicam sanções e os tribunais competentes de forma a evitar potenciais conflitos de competências.

#### 6.10 Artigo 14.º

- Dever-se-ia exigir aos Estados-Membros que proporcionem mecanismos eficientes que garantam que os procedimentos possam ser executados com rapidez e sem custos importantes.
- De igual modo, os Estados-Membros deverão garantir que os organismos responsáveis pela aplicação de sanções informem, sem demora, os representantes em causa do início de procedimentos.
- No n.º 3 seria útil atribuir um estatuto especial não apenas aos nacionais de países terceiros que estão ou tenham estado sujeitos a condições de trabalho abusivas e que estão a cooperar no processo-crime contra o empregador, mas também às testemunhas.

#### 6.11 Artigo 15.º

Aprova a disposição que estipula que os Estados-Membros devem garantir que, por ano, pelo menos 10 % das empresas são inspeccionadas. No entanto, a eficácia da proposta de directiva dependerá da aplicação efectiva desta disposição. Na maioria dos Estados-Membros, serão necessários funcionários e recursos financeiros adicionais para a aplicar. Sem isso, essas obrigações suplementares conduzirão indubitavelmente a uma desigualdade de tratamento das partes envolvidas.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

## ANEXO

## do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração, embora tendo sido rejeitadas durante o debate em plenária, recolheram um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (nos termos do n.º 3 do artigo 54.º do Regimento).

**Ponto 1.7**

Alterar como segue:

*«A experiência internacional indica que a luta contra o trabalho não declarado é mais eficaz quando se baseia em vias de acção paralelas e concomitantes. Assim, além de permitir a migração legal de trabalhadores nos sectores da economia com o número mais elevado de trabalhadores imigrantes ilegais, é necessário organizar campanhas de informação e educação que salientem o impacto do trabalho não declarado. ~~Acrese ser aconselhável uma política de sanções uniformes contra os empregadores, independentemente da nacionalidade dos trabalhadores não declarados.~~ A proposta de directiva deve, pois, fazer parte de um conjunto mais vasto de ser coordenada com medidas para combater o trabalho não declarado, incluindo junto dos imigrantes clandestinos, e não representar um instrumento de política fundamental, como proposto pela Comissão.».*

Resultado da votação

A favor: 64 Contra: 101 Abstenções: 9

**Ponto 5.3**

Alterar como segue.

*«A migração e a imigração legais na e para a UE necessitam ser reguladas com urgência. As restrições à migração nos Estados-Membros causaram vários problemas, impediram a livre circulação de trabalhadores entre determinados Estados-Membros e conduziram ao emprego de alguns nacionais de países terceiros e nacionais da UE em violação das disposições aplicáveis e em condições de exploração pelos seus empregadores. As medidas para lutar contra o trabalho não declarado na UE e nos Estados-Membros ~~devem tratar da mesma forma todas as pessoas empregadas nas mesmas condições, independentemente de serem cidadãos comunitários ou de países terceiros.~~ O Comité insta, pois, a Comissão a examinar cuidadosamente a possibilidade de ampliar a base jurídica da proposta de directiva de forma a permitir que também sejam adoptadas medidas contra o trabalho clandestino prestado por qualquer pessoa que não tenha as necessárias autorizações ou documentos constam já da agenda da Comissão e dos parceiros sociais, estando a ser debatidas as medidas de combate a este fenómeno negativo. O Comité recomenda que as medidas destinadas a eliminar a imigração clandestina e o trabalho não declarado sejam objecto de estreita coordenação.».*

Resultado da votação

A favor: 56 Contra: 102 Abstenções: 10

**Ponto 6.6**

Aditamento dos parágrafos sublinhados:

**«Artigo 7.º**

- Este artigo também deve estipular que o dever de pagamento corre a partir do dia em que é apresentado o pedido de pagamento e não a partir da data em que produz efeitos jurídicos.
- Os direitos dos trabalhadores ao abrigo do contrato de trabalho devem permanecer em vigor independentemente de terem ou não uma autorização de trabalho ou de residência.
- Tem de se tomar em consideração que pode ser difícil, na prática, o pagamento dos salários em dívida a um trabalhador que já tenha regressado a casa.
- É também necessário garantir que os salários são pagos à pessoa certa.
- O Comité entende que os créditos emergentes da relação de trabalho são de natureza privada, devendo ser reclamados pelos interessados junto dos órgãos competentes dos Estados-Membros, pelo que deverá ser suprimida a referência constante da alínea a) do n.º 2 deste artigo 7.º à desnecessidade de apresentação de queixa ou reclamação pelo interessado para que sejam desencadeados os procedimentos necessários à regularização desse créditos.
- Sem prejuízo, o Comité entende que os Estados-Membros devem assegurar aos trabalhadores de países terceiros em situação irregular todo o apoio necessário para reclamar os seus créditos laborais e que esta garantia deve ficar expressa no artigo.

- O Comité acredita que o estabelecimento da presunção (no caso seis meses) de duração da relação de trabalho prevista neste artigo 7.º n.º 2 alínea b) pode funcionar, ela própria, como um novo, apelativo e eventualmente decisivo factor de atracção da imigração irregular para o território da UE, na medida em que coloca o trabalhador irregular numa situação muito vantajosa comparativamente aos demais trabalhadores. Além disso, trata-se de uma solução manifestamente inadequada às relações de trabalho de curta e muito curta duração (por exemplo, campanhas agrícolas). Assim, tudo ponderado, é opinião do Comité que a disposição em causa (alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º) deve ser suprimida.».

Resultado da votação

A favor: 59 Contra: 111 Abstenções: 11

#### Ponto 6.8

Aditar ponto.

«O artigo 9.º define a responsabilidade dos contratantes principais e dos subcontratantes intermediários no pagamento das sanções e das quantias em dívida. Seria útil esclarecer em que circunstâncias tal é de aplicação. O contratante principal e os subcontratantes que não empregarem directamente nacionais de países terceiros em situação irregular devem ser solidariamente responsáveis relativamente às sanções previstas nos artigos 6.º e 7.º unicamente quando se provar que tinham conhecimento de que o seu subcontratante empregava nacionais de países terceiros em situação irregular. Em alguns sectores com longas cadeias de subcontratantes, tal como a indústria automóvel, é difícil garantir que os fabricantes e subcontratantes que produzem diferentes peças em diferentes locais e países sejam solidariamente responsáveis. O mesmo é aplicável ao sector da construção. O Comité considera que os contratantes principais deviam ser capazes de garantir a sua desresponsabilização através de medidas de precaução apropriadas.».

Resultado da votação

A favor: 57 Contra: 106 Abstenções: 8

#### Ponto 6.9

Alterar como segue.

##### «Artigo 10.º

- Nos termos deste artigo, uma infracção constitui uma infracção penal (nos termos do artigo 3.º) quando cometida “intencionalmente” ~~No entanto, uma vez que isso é difícil de provar, uma melhor definição de infracção penal seria indicar que o empregador “estava ao corrente” ou “poderia estar ao corrente” da infracção penal.~~
- No tocante à infracção definida no n.º 1, alínea a), a repetição da infracção ao artigo 3.º deve ser considerada infracção penal.
- No caso de uma infracção ser considerada infracção penal intencional, nos termos do n.º 1, alínea a), é importante ter em consideração a possibilidade de os processos judiciais serem demorados. Existe o risco de essa disposição não ser aplicada se os Estados-Membros decidirem que a questão de determinar se uma infracção ocorreu deva ser objecto de uma decisão judicial ou das autoridades nacionais no decurso de um período de dois anos. Uma vez que esses processos podem arrastar-se no tempo e podem ser utilizadas todas as vias de recurso possíveis, essa disposição poderá até não ser posta em prática.
- Na transposição deste artigo nos Estados-Membros tem de se prever uma clara divisão de competências entre os órgãos administrativos que aplicam sanções e os tribunais competentes de forma a evitar potenciais conflitos de competências.».

Resultado da votação

A favor: 66 Contra: 100 Abstenções: 10

#### Ponto 6.11

Alterar como segue:

##### «Artigo 15.º

Aprova a disposição que estipula que os Estados-Membros devem garantir que, por ano, pelo menos 10 % das empresas são inspeccionadas. ~~No entanto, a eficácia da proposta de directiva dependerá da aplicação efectiva desta disposição. Os Estados-Membros devem seleccionar as empresas a inspeccionar com base numa avaliação de risco que terá em conta, além doutros critérios julgados adequados e próprios, factores como a maior ou menor vulnerabilidade do sector de actividade ao fenómeno da contratação de imigrantes em situação irregular e a existência de antecedentes das próprias empresas nesta matéria. O artigo deve consignar que é desejável que os Estados-Membros consigam garantir a inspecção anual a, pelo menos, 10 % do universo das empresas assim seleccionadas. Na maioria dos Estados-Membros, poderão ser necessários funcionários e recursos financeiros adicionais para a aplicar. Sem isso, essas obrigações suplementares poderão conduzir~~ ~~conduzir indubitavelmente a uma desigualdade de tratamento das partes envolvidas»~~

Resultado da votação

A favor: 65 Contra: 105 Abstenções: 8

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o Futuro Sistema Europeu Comum de Asilo»**

COM(2007) 301 final

(2008/C 204/17)

Em 6 de Junho de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*«Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2008, sendo relatora A. LE NOUAILLÉ-MARLIÈRE.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer.

**1. A consulta «Livro Verde sobre o futuro sistema europeu comum de asilo»**

1.1 O Futuro Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem a sua fonte jurídica no Tratado de Amesterdão (1999), no Título IV, Vistos asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas, nas decisões da Cimeira de Tampere, Finlândia, 1999, e, mais recentemente, da Cimeira de Haia. Deve-se também recordar as suas origens «funcionais», ou seja, o Regulamento de Dublin I, em 1997, Dublin II, em 2003, que entrou em vigor em 2006, e o primeiro Acordo de Schengen, que data de 1985, recentemente alargado em 2007 a um certo número de novos Estados-Membros. Não se pode deixar de ter em conta que o objectivo principal era aplicar e transpor a Convenção internacional de protecção dos refugiados de Genebra de 1951, ratificada pela maioria dos Estados-Membros de forma uniforme em toda a União Europeia, garantindo que as pessoas que necessitam de protecção internacional dela efectivamente beneficiam. Isto conjugado com a vontade de tornar a União Europeia um espaço de protecção único para os refugiados, com base na aplicação integral e global da Convenção de Genebra e nos valores humanitários comuns partilhados por todos os Estados-Membros. O Plano de Acção para aplicar o Programa da Haia prevê a adopção da proposta relativa à criação de um SECA até ao final de 2010.

1.2 A fim de conceber a segunda fase e previamente ao lançamento do seu plano de acção que se propôs publicar em Julho de 2008, a Comissão lançou um vasto processo de consulta através do Livro Verde tem apreço com o objectivo de identificar as opções possíveis no âmbito do actual quadro normativo da UE.

1.3 O Programa de Tampere confirmado mais tarde pelo Programa da Haia, consiste na criação de um procedimento comum, um estatuto uniforme, um tratamento equitativo, um nível elevado de protecção harmonizado em todos os Estados-Membros prevendo assegurar a aplicação da Convenção de Genebra de forma homogénea.

1.4 Durante a primeira fase entre 1999 e 2006, a adopção dos quatro principais instrumentos legislativos constituiu o

actual acervo e estabeleceu as bases do SECA. A Comissão zela pela transposição e aplicação nos prazos estabelecidos dos instrumentos jurídicos já adoptados.

1.5 Embora o processo de avaliação dos instrumentos da primeira fase não esteja ainda concluído, dada a necessidade de apresentar as propostas para a segunda fase a tempo de poderem ser adoptadas em 2010, afigura-se essencial proceder desde já a uma reflexão e a um debate aprofundados sobre a futura estrutura do SECA.

**1.6 A Comissão impôs a si própria o objectivo de realizar maior solidariedade entre Estados-Membros, de reforçar a capacidade de todos os participantes e a qualidade geral do processo, de colmatar as lacunas actuais e harmonizar as práticas existentes através da aplicação de medidas de acompanhamento no domínio da cooperação prática entre Estados-Membros.**

1.7 A Comissão estruturou a sua consulta em 4 capítulos e 35 questões: instrumentos legislativos, aplicação, solidariedade e partilha dos encargos, e dimensão externa.

**2. Síntese das conclusões e recomendações**

2.1 **O Comité**, tendo em consideração os (numerosos) pareceres elaborados anteriormente sobre essa matéria, as recomendações das ONG activas na ajuda aos refugiados e as observações dirigidas pelo ACNUR <sup>(1)</sup> às Presidências portuguesa e eslovena da União Europeia.

2.2 Recordando que as questões de asilo já são objecto de maioria qualificada no Conselho, ao passo que as de imigração ainda são objecto do regime de unanimidade e deveriam passar para o regime da maioria qualificada no quadro do Tratado de Lisboa, recomenda que, na criação de um procedimento comum, a Comissão e o Conselho procurem excluir ou evitar as cláusulas de isenção nacional frequentemente utilizadas por determinados Estados-Membros («opt out»).

<sup>(1)</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.



2.3 O Comité apoia a adopção de um regime de asilo equitativo, ou seja, de rosto humano, tendo em consideração as necessidades de protecção dos requerentes de asilo como um verdadeiro objectivo entre os objectivos de construção de uma Europa que seja também social. O Comité recorda que estes objectivos sociais não concorrem nem excluem os interesses económicos e de segurança das populações de acolhimento nem dos Estados-Membros.

2.4 Apela à criação de condições que favoreçam o respeito das convenções internacionais, das directivas europeias em consonância com o direito internacional e o direito humanitário e da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem do Conselho da Europa; competindo aos Estados-Membros uma melhor repartição da responsabilidade; a reinstalação e a integração rápida das pessoas que beneficiam de uma protecção de refugiado ou subsidiária; uma política de cooperação e de co-desenvolvimento sincera que melhore o nível de democracia efectiva de alguns Estados terceiros e que contribua para a solidariedade internacional em resposta às necessidades em matéria de asilo.

2.5 Para estes objectivos, o Comité recomenda medidas que sejam entendidas como indissociáveis e complementares umas das outras:

2.5.1 Que as pessoas que necessitam de protecção internacional possam sempre entrar no território da União Europeia, qualquer que seja o nível de reforço da fiscalização, para que pelo menos seja respeitado o direito a apresentar um pedido de asilo, qualquer que seja a sua forma, e o acesso a um procedimento justo e eficaz.

2.5.2 Que os pedidos de reconhecimento do estatuto de refugiado sejam sempre examinados e a decisão entregue e fundamentada por escrito pela autoridade de decisão previamente ao exame de uma protecção subsidiária inclusivamente para os pedidos apresentados na fronteira.

2.5.3 Que os requerentes de asilo sejam livres de escolher o país em que apresentam o pedido.

2.5.4 Que os menores isolados e as mulheres beneficiem de uma protecção especial, tal como as pessoas vulneráveis<sup>(2)</sup>, requerentes de asilo que estejam fisicamente, psicologicamente e mentalmente em desvantagem e necessitem de uma assistência especial: Mulheres grávidas, crianças, pessoas idosas, doentes, deficientes, etc..

2.5.5 Que as perseguições específicas de que sejam vítimas algumas mulheres sejam tomadas em consideração e consideradas motivos de necessidade de protecção, a título pessoal e independentemente das pessoas que acompanham ou de que são acompanhadas (crianças menores ou maridos, pais, outras...) <sup>(3)</sup>.

2.5.6 Que todo e qualquer requerente de asilo beneficie de uma análise efectiva e individual do seu pedido, da ajuda de um

intérprete, de assistência jurídica gratuita e de um prazo suficiente para o apresentar.

2.5.7 Que os princípios essenciais que um procedimento de asilo justo deve cumprir se apliquem a todos os pedidos de asilo, incluindo os manifestamente infundados.

2.5.8 Que os recursos da decisão de não reconhecimento do estatuto de refugiado ou de beneficiário de protecção subsidiária sejam sempre suspensivos de uma decisão de recondução, designadamente para as pessoas que não se podem expulsar sem se correr o risco de ver a sua vida ou a sua liberdade ameaçada ou colocada em perigo caso devam ser expulsas para outro país.

2.5.9 Que a integração e a reinstalação em condições de vida normais e dignas sejam garantidas por um acesso à autonomia cujas condições deveriam ser aplicadas o mais cedo possível a partir do momento da chegada e em consenso com o interessado: acesso a cuidados médicos, familiarização e aprendizagem da língua; contactos com associações activas na ajuda aos refugiados e com a população local; formação; incluindo avaliação e reconhecimento de qualificações; acesso ao emprego autorizado etc..

2.6 O Comité recomenda que as ONG e as associações de assistência jurídica, material e humanitária aos refugiados tenham sempre acesso aos centros de retenção e de detenção, abertos ou fechados, e no que respeita às soluções de reinstalação das pessoas a que foi reconhecido o estatuto de refugiados, numa perspectiva de partilha das responsabilidades entre Estados-Membros, o Comité remete para o seu parecer CESE 1643-2004 de 15 de Dezembro de 2004, particularmente no ponto 2.4 em que solicita que: «As condições de presença das ONG e associações de ajuda aos refugiados nos centros de acolhimento deveriam ser melhoradas, mediante acordos de parceria com as autoridades do país de acolhimento ou, pelo menos, explicando os seus direitos».

2.6.1 Que essas normas de acolhimento que respeitam as pessoas se apliquem sem distinção a qualquer requerente de asilo que tenha direito ao estatuto de refugiado ou a uma protecção subsidiária.

2.6.2 Que sejam privilegiadas soluções alternativas (alojamento em centros abertos) à detenção sistemática dos requerentes de asilo em centros totalmente fechados e inacessíveis às ONG, por vezes mesmo à Cruz Vermelha.

2.7 O Comité desaconselha a utilização de listas de países ditos seguros (respeito dos procedimentos de exame individual a que têm direito os requerentes de asilo ao abrigo da Convenção de Genebra) e recomenda que seja revista a qualificação atribuída a países terceiros de origem ou de trânsito de «países terceiros seguros», que privem os requerentes de asilo da possibilidade de análise da sua situação individual e dos seus direitos <sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE de 15.12.2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Um sistema comum europeu de asilo mais eficaz: o procedimento único como próxima etapa» de que foi relatora A. Le Nouail Marlière (JO C 157 de 28.6.2005), ponto 2.7.

<sup>(2)</sup> Na acepção do ACNUR (Master Glossary of Terms, Junho de 2006).

<sup>(3)</sup> Violações, violações em tempo de guerra, perseguições físicas, mentais ou sociais devidas à recusa de se submeter a um ordem estabelecida pelos homens,... Ver ponto 2.5.1 do parecer do CESE sobre a directiva Qualificações, de que foi relatora A. Le Nouail Marlière, (JO C 221 de 17.9.2002). «Embora não explicitamente previstas na Convenção de Genebra de 1951, as formas específicas de perseguição especificamente de um sexo (as mutilações genitais femininas, o casamento forçado, a lapidação por presunção de adultério, a violação sistemática das mulheres e das jovens como estratégia de guerra, só para referir algumas) deveriam ser reconhecidas como motivos fundados para apresentar um pedido de asilo e como motivos legítimos para a concessão de asilo nos Estados-Membros».

2.8 Recomenda, contudo, que, se as listas de países considerados «seguros» deverem ser mantidas, sejam comuns aos Estados-Membros e aprovadas pelos parlamentos nacionais e Europeu, tendo em conta as informações provenientes das ONG devidamente consultadas, e que, em todo o caso, não sejam utilizadas enquanto se aguarda a aprovação.

2.9 Recomenda que a guarda costeira, os agentes da autoridade pública, os agentes dos serviços públicos ou privados que possam contactar requerentes de asilo nas primeiras etapas como nas etapas sucessivas (polícia, alfândega, saúde, educação, emprego) beneficiem de formação em direito de asilo e direito humanitário.

2.10 Reitera e mantém a recomendação de tomar em consideração os imperativos assumidos pelas colectividades territoriais locais e regionais em matéria de primeira assistência e de integração sustentável quando é reconhecido aos requerentes o seu estatuto de refugiado ou de beneficiário de protecção internacional e, por consequência, de os associar equitativamente na elaboração de uma política comum de asilo, de manter e clarificar a utilização e atribuição dos fundos do FER, como especificado *infra*.

2.11 Aprova a criação de um gabinete europeu de apoio aos Estados-Membros, se, no entanto, completar o trabalho das antenas regionais ou locais do ACNUR e desde que responda aos objectivos — de melhorar a qualidade e a coerência das decisões de forma a garantir que as pessoas que necessitam de protecção internacional encontrem essa protecção, qualquer que seja o local em que apresentem o pedido na União Europeia e — de avaliar em permanência que as leis europeias estejam totalmente em conformidade com o direito internacional dos refugiados e com o direito humanitário. Esse gabinete de apoio poderá organizar formações dos guardas de fronteira para diferenciar os refugiados dos outros migrantes, em cooperação com o ACNUR que efectua e participa até ao momento nessas formações, particularmente mas não apenas nas fronteiras orientais da União Europeia desde que se ampliou o espaço Schengen (Hungria, Polónia, Eslováquia e Eslovénia).

2.12 Recomenda que as medidas tomadas para controlar a imigração não se tornem uma fonte de violações dos direitos de base, nomeadamente do direito de requerer e de beneficiar de asilo devido a perseguições.

2.13 Solicita para se realçar a obrigação absoluta dos comandantes de navio, nos casos de intercepção e de salvamento no mar, de auxiliar as pessoas em perigo, solucionar a falta de reconhecimento quanto à sua responsabilidade pelo desembarque das pessoas socorridas no mar, de organizar a análise dos pedidos imediatamente e de fornecer, sendo caso disso, protecção internacional.

2.14 No respeitante ao debate específico de instituição de um procedimento comum europeu único, remete para o parecer do CESE 1644-2004, de 15 de Dezembro de 2004, especial-

mente no que respeita às suas recomendações e alertas sobre a diminuição do nível das normas de protecção que poderão ocorrer no período 2004/2008 entre a consulta sobre o procedimento único e o Livro Verde relativo a uma política comum de asilo.

2.15 Recorda aos Estados-Membros que, qualquer que seja a forma do procedimento (administrativo ou judicial), todas as suas fases devem obedecer a uma lógica de protecção e não de acusação.

2.16 Recomenda à Comissão e ao Conselho melhor legibilidade e maior transparência na atribuição e utilização do Fundo Europeu para os Refugiados para o período 2008/2013, no quadro do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» como recomendava no seu parecer <sup>(3)</sup>, nomeadamente de «Preconiza[r] a adopção de disposições concretas nas decisões que instituem estes diferentes fundos, para que os operadores não estatais se associem, o mais a montante possível, ao quadro anual e plurianual de orientações definidas pelos Estados-Membros e pela própria Comissão».

2.17 Recomenda que os incentivos financeiros escalonados ao *pro rata* dos importantes esforços de determinados Estados-Membros — como a Suécia por exemplo, — ou de capacidades reduzidas (dimensão geográfica e *pro rata* da população) — como Malta e Chipre — não conduzam outros Estados-Membros a libertarem-se de algumas das suas responsabilidades ou obrigações, tanto em matéria de acesso ao território como de análise dos pedidos, ou de reinstalação interna (solidariedade e repartição) ou externa (contribuição para os esforços extraregionais) de grupos de refugiados.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité acolhe favoravelmente a consulta pública sobre o futuro sistema europeu comum de asilo através do presente Livro Verde. Congratula-se com o facto de a Comissão aproveitar a ocasião para realçar a forma de prover às omissões do dispositivo jurídico europeu, às diferenças entre as disposições europeias e as práticas dos Estados-Membros.

3.2 O Comité encoraja a Comissão e o Conselho a garantirem que os debates sobre a gestão das fronteiras não erodam o direito fundamental de requerer asilo ou uma protecção internacional, em que se incluem as medidas nas fronteiras terrestres, aéreas ou marítimas, com, nomeadamente, a intercepção e o salvamento no mar, no interior ou fora das águas territoriais dos Estados-Membros.

3.3 Em especial, no contexto da luta contra o terrorismo e contra a criminalidade e o tráfico de seres humanos, o Comité incita a Comissão e o Conselho a garantirem que a insegurança mundial não tenha um impacto negativo no comportamento do público face aos refugiados e aos requerentes de asilo e não coloque em perigo a integridade e a natureza do asilo.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE de 14.2.2006, de que foi relatora A. LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 88 de 11.4.2006), ponto 2.4 e Conclusões 4.º travessão.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 Instrumentos legislativos, tratamento dos pedidos de asilo; cláusulas de isenção nacionais

Segundo a Comissão, que se inspira em numerosos relatórios de ONG e do ACNUR, a directiva «relativa aos procedimentos de asilo» fixou normas processuais fundadas em critérios comuns mínimos, deixando o campo livre a adaptações nacionais e a cláusulas de isenção dos Estados-Membros. Ao fazê-lo, as pessoas à procura de protecção na UE não beneficiam de garantias idênticas consoante o país a que se dirigem e, por vezes, mesmo segundo o local do país em que apresentem o pedido de asilo. Esta latitude teve também por consequência a diminuição progressiva do nível de cumprimento dos direitos dos requerentes de asilo de que são testemunha algumas reformas legislativas nacionais.

O Comité apoia o objectivo de instituir um sistema europeu comum de asilo que tenha por objectivo fundamental garantir a cada requerente de asilo um acesso a procedimentos justos e eficazes. Em consequência, **a instituição de um procedimento comum parece pouco compatível com as cláusulas de isenção nacionais muito utilizadas pelos Estados-Membros.** O Comité estará atento ao carácter comum dos procedimentos especiais propostos no «plano de acção» da Comissão e a que a definição de normas processuais e de critérios comuns não se harmonize ao nível do menor denominador comum de protecção dos refugiados.

##### 4.2 Países de origem seguros

O Comité inquieta-se com os obstáculos colocados ao acesso a um procedimento equitativo para determinados requerentes de asilo em contradição com o princípio da não discriminação da Convenção de Genebra (artigo 3.º).

Assim, as pessoas provenientes de países considerados como «seguros» ou «terceiros seguros» e cujo pedido pode ser considerado «improcedente» no quadro de uma instrução rápida, ou tratado segundo um procedimento «acelerado» ou «prioritário» sem a garantia de um recurso suspensivo. O facto de os Estados-Membros não terem chegado a um acordo sobre uma lista comum cria desigualdades de facto, particularmente em aplicação do Regulamento Dublin II: «O Estado responsável» pode assim declarar o pedido inadmissível tendo em conta a sua lista nacional de países seguros, quando este país não consta da lista do país autor do reenvio.

O Comité recomenda aos Estados-Membros que estabeleçam o mais rapidamente possível uma lista única.

Recordando que «o acesso, livre e não limitado, ao território e ao procedimento de asilo são garantias fundamentais que os Estados-Membros têm de se esforçar por atingir» <sup>(6)</sup> o Comité

considera ainda que a referência a um país dito de origem seguro «não poderá justificar por si só a rejeição do pedido de asilo» <sup>(7)</sup> mas deve ser acompanhada de um exame específico nos termos da Convenção de Genebra. Com efeito, a obrigação de apreciar individualmente cada pedido de protecção e de asilo não permite considerar que um país possa ser seguro para qualquer pessoa e ou que uma pessoa não possa ser objecto de perseguições eventuais devido ao seu estatuto particular (pertença a um grupo social, perseguições efectuadas por um agente ou agentes não estatais e outras razões).

Além disso, pode-se sublinhar que o dispositivo considerado não permite garantir que o país para o qual será reenviado um requerente de asilo lhe forneça uma protecção efectiva e duradoura.

##### 4.3 Recurso suspensivo

Nos termos dos princípios da efectividade e da equidade, as decisões proferidas não deveriam derrogar a possibilidade de interpor recurso junto de uma autoridade ou de um órgão jurisdicional imparcial e independente. Verificando que esse direito é aplicado de forma restritiva ou artificial por alguns Estados-Membros em numerosas situações, o Comité insiste no facto de **esse recurso dever sempre ter carácter suspensivo** e solicita à Comissão e ao Conselho para se assegurarem disso.

##### 4.4 Informações sobre os países de origem

Considera que a análise de um pedido de asilo deve ser acompanhada de dados fiáveis sobre os riscos efectivos corridos nos países de origem. No seu parecer de 26 de Abril de 2001, o Comité tinha preferido que essas «informações do país de origem do requerente de asilo e países de trânsito que tenha atravessado, [possam] ser igualmente fornecidas por organizações de credenciada representatividade na sociedade civil, activas em cada Estado-Membro que analisa o pedido de asilo» <sup>(8)</sup>.

Na perspectiva de um sistema comum a todos os Estados-Membros, o Comité considera que a qualidade e a homogeneidade das decisões de primeira instância será amplamente dependente da qualidade e da homogeneidade das informações disponíveis nos países de origem a que se referirão as instâncias ou órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.

##### 4.5 Asilo na fronteira

O Comité nota de que os Estados-Membros são incitados a melhorar a qualidade do acesso aos procedimentos mas inquieta-se pela insuficiência das informações prestadas aos requerentes sobre os seus direitos e as garantias que lhes são concedidas.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE de 26.4.2001, «Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros», de que foi relator V. Melícias (JO C 192 de 10.7.2001), ponto 3.2.2.

<sup>(7)</sup> MELICÍAS, ponto 3.2.12.3.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE de 26.4.2001, «Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros», de que foi relator V. Melícias (JO C 192 de 10.7.2001), ponto 2.3.

Para o CESE, o declínio constante dos pedidos de asilo dirigidos <sup>(9)</sup> à UE, contrariamente à excessiva mediatização gerada, conduz o CESE a recordar que todo e qualquer requerente de asilo, **qualquer que seja a situação ou o lugar em que se encontre**, deve poder reclamar a um exame efectivo do seu pedido e, para isso, **beneficiar da ajuda de um intérprete, de assistência jurídica gratuita e de um prazo suficiente para o apresentar**. Recorda ter formulado a proposta segundo a qual «o requerente deverá [além disso] ter o direito de contactar reconhecidas organizações não governamentais (ONG) que tenham como objectivo a defesa e promoção do direito de asilo» <sup>(10)</sup>.

Dentro do mesmo espírito, o Comité recorda as reservas que emitiu quanto à utilização ao excesso de decisões considerando os pedidos «manifestamente infundados» pelos Estados-Membros. Verifica que tal resulta de uma redacção demasiado vaga do artigo 23.º, n.º 4, da directiva «procedimento» e considera necessário que se reenquadre esse conceito. Concordando quanto a este ponto com a ACNUR, **reitera o seu desejo de que os princípios essenciais para um procedimento de asilo justo (...) se apliquem a todos os pedidos de asilo, incluindo os «manifestamente infundados»** <sup>(11)</sup>.

Em consequência, o Comité regista com interesse a proposta da Comissão do «reforço das medidas legais de salvaguarda que acompanham a fase inicial decisiva dos procedimentos de fronteira e, em especial, do processo de registo e de controlo».

#### 4.6 Procedimento único

A Comissão considera que «podem ser alcançados progressos significativos (...) incluindo no SECA como elemento obrigatório um procedimento único de apreciação dos pedidos para obtenção do estatuto de refugiado e de protecção subsidiária» <sup>(12)</sup>. Verifica-se, onde já foi aplicado, que o «procedimento único» permitiu efectivamente limitar de forma notável os prazos de prolação da decisão e, portanto, a incerteza em que se encontra todo e qualquer requerente de asilo.

Esse procedimento implica que o requerente se dirija a um único «balcão» e a autoridade que profere a decisão se pronuncie, antes de mais, sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado nos termos da Convenção de Genebra e em seguida, apenas a título complementar, sobre a protecção subsidiária. **Para o efeito, tal procedimento deverá ser aplicável em todos os locais, inclusive para os pedidos apresentados na fronteira** <sup>(13)</sup>.

<sup>(9)</sup> EM 2006, a UE a 27 registou 192 300 pedidos de asilo, ou seja 50 % menos do que em 2001 e 70 % menos do que em 1992 (UE a 15) — EUROSTAT, «Statistiques en bref» 110/2007.

<sup>(10)</sup> MELICÍAS, ponto 3.2.4.4.

<sup>(11)</sup> MELICÍAS, ponto 3.2.15.2. Conferência de imprensa do ACNUR e Recomendações à Presidência portuguesa da União Europeia e à nova presidência de 15 de Junho de 2007 e de 11 de Dezembro de 2007.

<sup>(12)</sup> Livro Verde, ponto 4.

<sup>(13)</sup> «Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive» (Asilo na União Europeia, uma estudo sobre a aplicação da directiva qualificações) ACNUR, Novembro de 2007.

O Comité insiste contudo, como já tinha feito no seu parecer de 29 de Maio de 2002, no facto de que «a protecção subsidiária não pode ser um meio de reduzir a protecção conferida pelo estatuto de refugiado» <sup>(14)</sup> e constata, como o ACNUR <sup>(15)</sup>, que os Estados-Membros parecem utilizar bastante a protecção subsidiária sem que essa orientação possa ser verdadeiramente ligada a uma evolução da situação nos países de origem e que nem sempre é bem fundamentada nas decisões como os requerentes teriam o direito de esperar.

#### 4.7 Condições de acolhimento dos requerentes de asilo; normas

No que respeita às condições de acolhimento dos requerentes de asilo, o Comité observa grandes disparidades entre Estados-Membros. Verifica que alguns deles desejam antes fazer uma harmonização com normas juridicamente mais restritivas, como a instituição de «obrigações de ordem geográfica (...) em matéria de apresentação do pedido e de residência» <sup>(16)</sup>, pensando reduzir assim a atracção de determinados países em relação a outros.

O Comité está consciente de que a existência de normas nacionais assimétricas é fonte de fluxos secundários; mas não pode daí concluir que seja preciso reduzir os direitos dos requerentes de asilo. Para chegar ao nivelamento das disparidades, não é necessário exigir um nível de protecção mais elevado do que o necessário, dado que as normas são comuns aos Estados-Membros e aplicadas de modo uniforme.

#### 4.8 Acesso à formação e ao mercado de trabalho

No que respeita ao acesso ao mercado de trabalho dos requerentes de asilo, dois fundamentos de oposição prevalecem em determinados Estados-Membros: uma margem de manobra desejada para responder à situação do emprego no país; e o facto de a percentagem de rejeição dos pedidos de asilo dever permanecer elevada e os procedimentos de análise mais rápidos, o acesso ao mercado de trabalho seria apenas temporário.

O Comité considera que, pese embora o objectivo de um tratamento mais rápido dos pedidos de asilo, o seu número e a natureza podem induzir prazos importantes de análise dos pedidos por determinados países. Observa, portanto, que, embora a

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respectivo estatuto» de que foi relatora A. LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 221 de 17.9.2002), ponto 2.3.5.

<sup>(15)</sup> **Mesmo estudo**. O Comité remete ainda para as propostas de alteração da directiva «Qualificações» (artigos 8.º; 8.1; considerando 26, do artigo 15.º; artigos 12.º e 14.º (conformidade com a Convenção de Genebra de 1951); 17.º e 19.º e para as recomendações seguintes à atenção da Comissão Europeia: solicitar as interpretações e decisões do Tribunal de Justiça CE; Segurança e controlo da qualidade das decisões em toda a União Europeia; Formação; Adopção de orientações; à atenção dos Estados-Membros da UE: recurso às orientações do ACNUR; Questões prejudiciais dos tribunais nacionais ao Tribunal de Justiça CE; prolação das decisões por escrito; Controlo de qualidade das decisões proferidas a nível nacional; Análise do potencial dos actores da protecção; Protecção no local; Acesso e elegibilidade; Riscos sérios; Fundamentações e exclusões ACNUR, Novembro de 2007.

<sup>(16)</sup> França: «Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE» (relatório de informação apresentado pela delegação da Assembleia Nacional para a UE), apresentado pelo Sr. Lequiller. n.º 105 de 25 de Julho de 2007.

directiva «acolhimento» preveja que os Estados-Membros adoptem todas as medidas para *«assegurar um nível de vida adequado em termos de saúde e para permitir a subsistência dos requerentes»* (artigo 13.<sup>o</sup>), **a integração dos refugiados nos países de acolhimento passa pelo seu acesso à autonomia e esta será tanto mais efectiva quanto mais cedo estiverem reunidas as condições a partir do momento da sua chegada.**

No seu parecer de 28 de Novembro de 2001, o Comité afirmava que *«é evidente a vantagem material e moral que deriva — quer para o Estado de acolhimento, quer para o requerente de asilo — da possibilidade de aceder ao mercado do trabalho»* <sup>(17)</sup>; o Comité reitera esta afirmação, como insiste no facto de os requerentes de asilo deverem designadamente beneficiar de uma formação, de uma aprendizagem da língua e do acesso a cuidados de saúde.

O facto de alguns não poderem permanecer no território se os seus pedidos forem rejeitados não constitui um contra-argumento pertinente para as medidas que permitem aumentar a autonomia dos requerentes de asilo e que são *«o melhor meio para um bom processo de integração ou para um justo regresso aos países de origem, se para tal houver condições favoráveis»* <sup>(18)</sup>. Aliás, tudo leva a crer que a exclusão do mercado de emprego teria por efeito encorajar o trabalho clandestino.

O Comité concorda com a Comissão quanto ao facto de **essas normas de acolhimento que respeitam as pessoas poderem aplicar-se sem distinção a qualquer requerente de asilo que tenha direito ao estatuto de refugiado ou a uma protecção subsidiária.**

#### 4.9 A detenção

O Comité manifesta-se preocupado pelo facto de ver que numerosos países tendem a colocar os requerentes de asilo em «centros de detenção» que têm menos filosofia de acolhimento do que de prisão.

Indo ao encontro das recomendações do Conselho da Europa, o CESE já se exprimiu sobre o facto de **a detenção dos requerentes de asilo dever ser considerada uma excepção e durante o tempo estritamente necessário** <sup>(19)</sup>, **devendo privilegiar-se soluções alternativas** <sup>(20)</sup>.

<sup>(17)</sup> Parecer do CESE de 28.11.2001 sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros», de que foram relatores D. MENGOZZI e L.-M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 48 de 21.2.2002), ponto 4.3.

<sup>(18)</sup> Idem, ponto 3.1.

<sup>(19)</sup> Parecer do CESE de 26.4.2001, «Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros», de que foi relator V. Melícias (JO C 192 de 10.7.2001), ponto 3.2.11.

<sup>(20)</sup> *Rapport d'une mission internationale d'enquête «enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés: le contrôle des flux migratoires à Malte»* (Relatório de uma missão internacional de inquérito deter os estrangeiros, dissuadir os refugiados: o controlo dos fluxos migratórios em Malta) Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Catherine TEULE, ponto 4-1.1..

Ver também a modernização de centros de alojamento vigiados mas abertos, por ocasião da acessão da Roménia à UE, verificada aquando da missão efectuada durante a redacção dos pareceres do CESE de 15.12.2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu no domínio da entrada organizada na UE de pessoas que precisam de protecção internacional e ao reforço da capacidade de protecção das regiões de origem — Melhorar o acesso a soluções duradouras» e sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre Um sistema comum europeu de asilo mais eficaz» O procedimento único como próxima etapa relatora: LE NOUAIL-MARLIERE (JO C 157 de 28.6.2005).

Em todo o caso, o requerente colocado em tal situação não pode ser tratado como um «criminoso» e deve beneficiar, como os outros requerentes, de assistência judicial gratuita, independente e qualificada; as ONG devem poder intervir para prestar aconselhamento e assistência aos requerentes de asilo. As pessoas «vulneráveis» <sup>(21)</sup> entre as quais os menores e em especial os menores não acompanhados — devem beneficiar de protecção específica.

As perseguições específicas de que sejam vítimas algumas mulheres devem ser tomadas em consideração e consideradas motivos de necessidade de protecção, a título pessoal e independentemente das pessoas que acompanham ou de que são acompanhadas (crianças menores ou maridos, pais, outras...).

Além disso, o Comité considera que os «centros de detenção» devem estar sujeitos a uma avaliação regular do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT).

#### 4.10 Concessão de protecção

Pessoas não protegidas nem passíveis de expulsão

A Comissão tenciona harmonizar o estatuto das pessoas que, por razões específicas, não podem ser afastadas do território europeu embora o seu pedido de asilo tenha sido rejeitado. Trata-se de uma aplicação dos princípios contidos em instrumentos internacionais sobre o direito dos refugiados ou sobre direitos humanos que são escorados na jurisprudência constante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Quanto a esse respeito, as práticas dos Estados-Membros divergem e o Comité considera necessário **que as bases desse estatuto sejam definidas de modo uniforme no território.** É particularmente contestável que, em determinados países, se encontrem pessoas «sem estatuto» — sem autorização de residência, mas sem serem passíveis de expulsão — sujeitas a uma precaridade jurídica, social e económica incompatível com o respeito da dignidade das pessoas e tornadas o objecto das políticas de afastamento das pessoas em situação irregular. Sem subestimar a dificuldade da questão, o Comité considera que **tais situações devem poder dar origem à emissão de uma autorização de residência provisória com o direito de exercer uma profissão.**

#### 4.11 Solidariedade e partilha dos encargos

Partilha das responsabilidades — Sistema de Dublin

Em parecer proferido em 12 de Julho de 2001 designado «Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme» <sup>(22)</sup>, o Comité pronunciou-se sobre a aplicação da Convenção de Dublin. O CESE verificou que esse mecanismo

<sup>(21)</sup> Na acepção do ACNUR (Master Glossary of Terms, Junho de 2006): as pessoas que estejam fisicamente, psicologicamente e mentalmente em desvantagem e necessitem de uma assistência especial: mulheres, mulheres grávidas, crianças, pessoas idosas, doentes, deficientes, etc.;

<sup>(22)</sup> Parecer do CESE de 12.7.2001 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para os beneficiários de asilo» relatores D. MENGOZZI e L.-M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 260 de 17.9.2001).

originava mais problemas do que aqueles que resolvia e gerava custos desproporcionados face aos resultados atingidos, sem evitar o desaparecimento de requerentes de asilo antes da sua transferência para o país a que chegaram em primeiro lugar.

Retomando as suas observações, o Comité entende que o sistema de Dublin (regulamento e EURODAC) teve o mérito de colocar a questão do tratamento dos pedidos de asilo a nível comunitário. Mas verifica também que esse regime, que tinha como objectivo principal «*determinar rapidamente qual o Estado-Membro responsável pela apreciação de um pedido de asilo*», não atingiu o objectivo derivado que era «*evitar movimentos secundários entre Estados-Membros*»<sup>(23)</sup> e, além disso, induziu encargos suplementares, por vezes muito pesados para determinados Estados-Membros, especialmente entre aqueles que formam a fronteira externa da União Europeia.

Por outro lado, segundo as avaliações efectuadas pela Comissão<sup>(24)</sup>, a percentagem de transferência entre determinados países está praticamente equilibrada, a tal ponto que é possível considerar a possibilidade de «*permitir que os Estados-Membros celebrem acordos bilaterais para a anulação do intercâmbio do mesmo número de requerentes de asilo em circunstâncias bem definidas*»<sup>(25)</sup>. O registo das impressões digitais dos requerentes de asilo no EURODAC deveria ser por si próprio suficiente para reduzir ainda o *asylum shopping* e a prática dos pedidos múltiplos.

**O Comité constata, portanto, o custo humano desproporcionado da aplicação do sistema de Dublin relativamente aos seus objectivos técnicos.** Considera que a adopção de normas comuns, ao marginalizarem as diferenças de tratamento do pedido pelos Estados-Membros, deveria reduzir o lugar que este critério tem entre os critérios que determinam a escolha do Estado em que o requerente irá apresentar o pedido; no entanto, certo é também que as considerações culturais e sociais continuarão a desempenhar um papel inegável na integração do refugiado no país de acolhimento.

O Comité recomenda, portanto, como fez em pareceres anteriores<sup>(26)</sup>, **que o requerente de asilo seja livre de escolher o país em que apresenta o pedido e que, nesta perspectiva, os Estados-Membros sejam incitados a aplicar desde já a cláusula humanitária prevista no artigo 15.º, n.º 1 do Regulamento.** Na medida em que os refugiados reconhecidos dispõem de liberdade para partir para país diferente daquele que lhes reconheceu o seu estatuto, trata-se, de facto, apenas de antecipar a aplicação desse direito.

Em todo o caso, o **Comité considera que o regulamento não se deveria aplicar aos menores isolados**, salvo se for a melhor solução no interesse superior da criança.

<sup>(23)</sup> Livro Verde, ponto 12.

<sup>(24)</sup> Comissão: «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin», COM(2007) 299 final, 6 de Junho de 2007.

<sup>(25)</sup> COM(2007) 299 final, página 8.

<sup>(26)</sup> Parecer do CESE de 12.7.2001 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para os beneficiários de asilo» de que foram relatores D. MENGOZZI e L.-M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 260 de 17.9.2001) e o Parecer do CESE de 29.5.2002 sobre a «Proposta de directiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de protecção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respectivo estatuto» de que foi relatora A. LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 221 de 17.9.2002).

#### 4.12 Solidariedade financeira

Uma reforma do sistema de Dublin neste sentido deveria diminuir notavelmente os encargos dos Estados-Membros que, actualmente, são os principais destinos dos requerentes de asilo. Também é verdade que existem fortes disparidades entre Estados-Membros quanto ao peso relativo dos pedidos registados. Um mecanismo eficaz de repartição dos encargos parece portanto ser necessário para auxiliar aqueles que registam o maior número de requerentes.

A reinstalação dita «interna» à (União Europeia) também poderia constituir uma solução parcial, mas não pode ser uma regra nem uma solução única **visto que não deverá ser organizada nenhuma reinstalação sem o acordo explícito e esclarecido do refugiado em questão e sem a garantia de que as condições dessa reinstalação se situam a um nível elevado de integração do refugiado no novo país de acolhimento.**

#### 4.13 Dimensão externa do asilo

Ajudar os países terceiros a reforçar a protecção — Os programas regionais de protecção

Recordando as experiências no quadro de programas regionais de protecção com o objectivo de organizar a protecção dos refugiados nas suas regiões de origem ou nos países de trânsito, a Comissão tenciona consolidá-los e torná-los permanentes. Esta orientação inscreve-se igualmente nos eixos essenciais do programa de Haia.

O Comité apoia as iniciativas susceptíveis de melhorar as condições de acolhimento dos requerentes de asilo nos países terceiros, mas questiona-se sobre a finalidade da organização de centros de acolhimento em alguns países como os novos Estados independentes (Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia) que parecem estar longe de oferecer todas as garantias no que respeita às condições de acolhimento dos requerentes de asilo. O CESE salienta que esses programas parecem ter por objectivo não a melhoria da protecção dos refugiados, mas antes limitar as suas veleidades de se apresentarem às fronteiras da União Europeia.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa<sup>(27)</sup> precisa que, caso se deva prosseguir a criação de tais centros «estes deverão em primeiro lugar **ser estabelecidos na União Europeia antes de se poder alargar a experiência ao exterior da União ou da Europa**». O Comité insiste em que os países que não tenham ratificado a Convenção Internacional de protecção dos Refugiados (Genebra, 1951) sejam excluídos desses programas. Em contrapartida, o Comité apoia a solidariedade que a União Europeia pode proporcionar a determinados países terceiros que têm de enfrentar afluentes massivos ou não massivos.

<sup>(27)</sup> Conselho da Europa — Assembleia Parlamentar: «Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile» «Uma avaliação dos centros de trânsito e de tratamento enquanto resposta aos fluxos mistos de migrantes e de requerentes de asilo» — Doc. 11304, de 15 de Junho de 2007.

#### 4.14 Fluxos mistos nas fronteiras externas

O Comité recorda que, no seu parecer sobre a Frontex, tinha insistido no facto de que a eficiência em matéria de controlo nas fronteiras não se devia opor ao direito de asilo. «*Também nas missões da Agência deve ser incluída a coordenação com os serviços de salvamento — especialmente o marítimo — para prevenir e auxiliar as pessoas que se encontram em perigo, como consequência da utilização de sistemas de risco na imigração clandestina*»<sup>(28)</sup> e solicitava **que a guarda costeira tenha formação em direito humanitário**.

No que respeita às operações de intercepção marítima, o Comité observa que uma vez que não existe nenhum procedimento de análise dos pedidos de acesso ao território, *a fortiori* não existem pedidos de asilo. Solicita que sejam disponibilizados meios para pôr em prática tais procedimentos a fim de permitir, designadamente, registar os pedidos de asilo o mais próximo possível do local de intercepção.

#### 4.15 Papel da UE enquanto actor mundial nas questões ligadas aos refugiados

O Comité considera que na perspectiva de um sistema comum de asilo, a UE deveria também organizar esse futuro sistema de asilo de uma forma que possa inspirar as outras partes do mundo através da participação de forma exemplar no sistema de protecção internacional dos refugiados, garantindo que as leis europeias estejam totalmente em conformidade com o direito

internacional dos refugiados e com o direito humanitário, na assumpção das responsabilidades que lhe são próprias.

#### 4.16 Instrumentos de controlo

O Comité observa que a Comissão lhe pediu um parecer sobre a futura estrutura do sistema europeu comum de asilo quando os instrumentos e as iniciativas da primeira fase não estão todos avaliados e as directivas ainda não estão transpostas para todas as legislações nacionais. Na perspectiva de respeitar o prazo de 2010, sugere que se prevejam mecanismos de adaptação tendo em conta as futuras avaliações e propõe que a criação de novos instrumentos e/ou a revisão dos instrumentos existentes seja acompanhada de um sistema de análise e de fiscalização dos efeitos do sistema comum de asilo e na situação dos refugiados que poderia ser confiada ao Gabinete de apoio considerado pelo Livro Verde a que poderiam estar associados o ACNUR, as ONG activas neste domínio, a que podem estar associados o ACNUR, as ONG activas neste domínio e dar origem a um relatório anual destinado às instituições da União Europeia e aos Estados-Membros.

O Comité solicita que a Comissão elabore todos os anos um relatório sobre a aplicação do sistema comum, que seria comunicado às instituições consultivas (CESE e CR) e ao Parlamento Europeu.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(28)</sup> Parecer do CESE de 29.1.2004 sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas» de que foi relator L.-M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 108 de 30.4.2004), ponto 3.2.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção para o reforço da qualidade do ensino superior e a promoção da compreensão intercultural, através da cooperação com países terceiros (Erasmus Mundus) (2009-2013)»**

COM(2007) 395 final

(2008/C 204/18)

Em 10 de Setembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*«Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção para o reforço da qualidade do ensino superior e a promoção da compreensão intercultural, através da cooperação com países terceiros (Erasmus Mundus) (2009-2013)»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 21 de Fevereiro 2008, sendo relator M. SOARES e co-relator J.I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese e Recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente o texto da proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção para o reforço da qualidade do ensino superior e a promoção da compreensão intercultural através da cooperação com países terceiros (programa Erasmus Mundus 2009-2013), o qual amplia e melhora o actual programa Erasmus Mundus, que já anteriormente havia merecido a aprovação do CESE.

1.2 O Comité considera fundamental o objectivo de transformar as universidades europeias em pólos de atracção para estudantes de todo o mundo, contribuindo assim para relevar a excelência do ensino superior e da investigação europeus. Considera, porém, que este programa não deverá contribuir para a fuga de cérebros de países terceiros. Neste sentido, exorta a Comissão a analisar, em colaboração com as autoridades e as universidades de países terceiros, estratégias que persuadam os estudantes e os professores a tirarem partido das facilidades do Erasmus Mundus e a regressarem depois aos seus países de origem para contribuírem para o seu desenvolvimento sustentável. O Comité realça que, para alcançar este objectivo, é essencial estabelecer uma relação estreita entre as políticas de cooperação para o desenvolvimento da UE e programas como o Erasmus Mundus.

1.3 O Comité nota o esforço que no novo Programa de Acção se fez para aumentar a mobilidade do pessoal docente, ao atribuir-se aos docentes 40 % do total das bolsas previstas contra 16,6 % no programa ainda em vigor. Este intercâmbio deve ser considerado como fonte de enriquecimento não só no campo científico, como também cultural e educativo. O Comité salienta, neste contexto, que a mobilidade dos docentes ou dos estudantes deve deixar de ser, em boa parte dos casos, uma responsabilidade individual para se converter cada vez mais em responsabilidade institucional.

1.4 O Comité insta os Estados-Membros e a Comissão a removerem o mais rápida e eficazmente possível os obstáculos

colocados à mobilidade de professores e estudantes pelas legislações nacionais, tanto no que se refere ao acesso aos vários países da União como ao reconhecimento e à validação das qualificações adquiridas, para não impedir ou entorpecer a deslocação daqueles que querem participar nas acções do programa.

1.5 O Comité considera que os processos de selecção devem prever um mecanismo de compensação a nível europeu para evitar graves desequilíbrios entre as áreas de estudo, as regiões de proveniência dos estudantes e dos académicos e os Estados-Membros de destino. O Comité faz, deste modo, suas as palavras do Anexo da Decisão n.º 2317/2003 que estabelecia o programa Erasmus Mundus, recomendando ao Parlamento Europeu e ao Conselho que incluam igualmente esse mecanismo na presente proposta.

## 2. Proposta de Decisão

2.1 O objectivo geral da proposta visa reforçar a qualidade do ensino superior europeu e promover o diálogo e a compreensão entre povos e culturas, através da cooperação com países terceiros, bem como promover os objectivos de política externa da UE e o desenvolvimento sustentável dos países terceiros na área do ensino superior. O programa abrange o quinquénio de 2009-2013.

2.2 A proposta persegue os seguintes objectivos específicos:

- a) Fomentar a cooperação estruturada entre instituições de ensino superior e pessoal académico da Europa e países terceiros;
- b) Contribuir para o enriquecimento mútuo das sociedades, promovendo, por um lado, a mobilidade dos melhores estudantes e académicos de países terceiros, para que obtenham qualificações e/ou experiência na União Europeia, e, por outro, a mobilidade para países terceiros dos melhores estudantes e académicos europeus;



- c) Contribuir para o desenvolvimento de recursos humanos e para a capacidade de cooperação internacional de instituições de ensino superior em países terceiros;
- d) Melhorar a acessibilidade e reforçar o perfil e a visibilidade do ensino superior no mundo, bem como os seus atractivos para os nacionais de países terceiros.

### 2.3 Linhas de acção que vão permitir concretizar a iniciativa:

- Programas conjuntos de mestrado e doutoramento Erasmus Mundus;
- Parcerias entre instituições de ensino superior europeias e de países terceiros;
- Medidas que reforcem a capacidade de atracção da Europa enquanto destino de estudo;
- Apoio à elaboração de programas educativos conjuntos e à constituição de redes de cooperação, que facilitem o intercâmbio de experiências e de boas práticas;
- Maior apoio à mobilidade de pessoas no ensino superior, entre a Comunidade e os países terceiros;
- Promoção de competências linguísticas, de preferência proporcionando aos estudantes a possibilidade de aprenderem pelo menos duas das línguas usadas no leque de países em que estão situadas as instituições de ensino superior;
- Apoio a projectos-piloto baseados em parcerias com uma dimensão externa, concebidas para estimular a inovação e a qualidade do ensino superior;
- Apoio à análise e ao acompanhamento das tendências e da evolução no ensino superior numa perspectiva internacional.

2.4 Este programa visa prosseguir as actividades da primeira fase (2004-2008), mas pretende ser mais ambicioso ao incorporar mais directamente a Janela de Cooperação Externa, ao alargar o seu âmbito a todos os níveis do ensino superior, ao melhorar as oportunidades de financiamento para os estudantes europeus e ao reforçar as possibilidades de cooperação com instituições de ensino superior em países terceiros.

## 3. Observações na generalidade

3.1 Tal como o fez no seu parecer sobre o programa Erasmus World (2004-2008) <sup>(1)</sup>, o Comité acolhe favoravelmente a proposta de decisão do Parlamento e do Conselho e congratula-se com as iniciativas que se adoptaram ou se venham a adoptar para, em conformidade com o artigo 149.º do Tratado CEE, contribuir para um ensino de qualidade na União Europeia e favorecer a cooperação com países terceiros.

3.2 Nessa altura, o Comité regozijava-se «com as iniciativas que permitem fomentar um ensino superior de qualidade, assente na cooperação com países terceiros mediante a colaboração dos melhores estabelecimentos universitários, de docentes de grande prestígio e de estudantes que possuem os melhores níveis de formação nos referidos

países. Esta sinergia, benéfica para ambas as partes, permitirá estreitar laços e apostar em relações futuras de maior compreensão e colaboração entre a União Europeia e os países terceiros» <sup>(2)</sup>.

3.3 Tendo em conta que se trata do mesmo tipo de programa, com ligeiras mas importantes modificações, o CESE dá aqui como reproduzidos os comentários então elaborados, aos quais acrescenta as seguintes observações:

3.3.1 O programa Erasmus Mundus coincide no tempo com o objectivo central do processo de Bolonha de criar um espaço europeu de educação superior e de investigação até 2010 através de reformas convergentes nos sistemas nacionais de ensino superior.

3.3.2 Mas coincide igualmente num outro objectivo externo: o de dar a conhecer ao mundo a Europa como um espaço de ensino superior e de investigação de qualidade. Daí que o êxito de Bolonha seja essencial para conseguir fazer das universidades europeias, e não apenas de algumas, um pólo de atracção para jovens estudantes de países terceiros.

3.3.3 Isto mesmo reconhece a Comissão ao aceitar Bolonha como parte integrante da sua política de educação e formação, com o mesmo estatuto da própria área de investigação da União Europeia.

3.3.4 Este objectivo, a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, tem implícito um outro, que é o de atrair estudantes e docentes de países terceiros. Sendo um objectivo importante e até essencial para a afirmação da Europa no mundo, o CESE alerta, como repetidas vezes o tem feito, para a necessidade de evitar a fuga de cérebros dos países em desenvolvimento <sup>(3)</sup>.

3.3.5 Nesse sentido, a acção n.º 2 designada «Parcerias Erasmus Mundus» é disso um bom exemplo, uma vez que, para além de ter em conta as necessidades específicas de desenvolvimento do(s) país(es) terceiro(s), prevê estadias limitadas e de curta duração. Na opinião do CESE, todas as acções propostas devem permitir que tanto as/os professoras/es como as/os estudantes dos países terceiros desenvolvam um frutífero período docente e formativo nas universidades europeias. Mas o regresso aos países de origem deve ser fortemente incentivado, de forma a contribuírem para o desenvolvimento sustentável e a coesão social dos mesmos e, em simultâneo, a constituírem um extraordinário elemento de promoção exterior das nossas universidades.

3.3.6 O risco de se aumentar a fuga de cérebros precisamente onde mais são precisos, especialmente pela falta de oportunidades de mercado ou, muito simplesmente, de condições para continuarem a desenvolver o seu trabalho científico, pode também ser diminuído através de programas de mestrado e de doutoramento desenvolvidos nos países terceiros que incluam cursos ou estágios nos países europeus por períodos que os não desenraizem dos seus países de origem.

<sup>(1)</sup> Vd. parecer de iniciativa do CESE de 26.02.2003 sobre o tema «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa para o reforço da qualidade no ensino superior e a promoção da compreensão intercultural através da cooperação com países terceiros (Erasmus World) (2004 2008)», relator J.I. Rodríguez García-Caro (JO C 95 de 23.4.2003).

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

<sup>(3)</sup> Vd. parecer do CESE de 12.12.2007 sobre o tema «Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios», relator Sukhdev Sharma (CESE 1713/2007 — REX/236).

3.3.7 Esse risco pode também ser diminuído através de medidas que envolvam as próprias universidades ao estabelecerem, nos protocolos, estratégias de retorno que incluam eventualmente medidas compensatórias.

3.3.8 O programa Erasmus Mundus, que se enquadra numa perspectiva global das políticas da União Europeia e que se desenvolve no quadro da estratégia de Lisboa de tornar a Europa a economia mais dinâmica e competitiva do mundo, enquanto economia baseada no conhecimento, seja na cooperação com os países com os quais tem já acordos, seja numa visão mais ampla da cooperação estratégica com os países terceiros, deve, por outro lado, considerar a questão da fuga de cérebros como um problema sério para o desenvolvimento equilibrado dos países com quem colabora <sup>(4)</sup>.

3.3.9 Por outro lado, importa sublinhar que este programa tem um outro objectivo, que é o de promover o intercâmbio de culturas no quadro de uma maior qualidade de ensino e exigência científica <sup>(5)</sup>. Daí que este programa não deva servir como pretexto para introduzir uma visão mercantil do ensino superior, mas sirva antes para fomentar a qualidade do ensino, a investigação independente, o respeito pela liberdade académica e, como se diz na proposta, para intensificar a luta contra todas as formas de exclusão social.

3.4 Finalmente, e a exemplo do que acontece com o processo de Bolonha, é necessário que o sistema de avaliação interno e externo das universidades assente em critérios que tenham em conta a realidade académica e seja um estímulo para que as universidades alcancem níveis excelência, condição «sine qua non» para poderem ser pólos de atracção para estudantes e docentes de países terceiros, conservando ao mesmo tempo a sua identidade.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Um dos aspectos essenciais do programa Erasmus Mundus tem a ver com a mobilidade de alunos e docentes. A experiência de Bolonha mostra que se deu mais atenção à mobilidade dos estudantes do que à dos docentes, apesar de nas declarações se sublinhar a importância da mobilidade docente para se garantir o êxito da estratégia de Bolonha. Isso mesmo sublinhou o Conselho da Europa, em 2006, ao afirmar que esta era «incompleta e desarticulada».

4.1.1 Tomando esta realidade como exemplo, importa que o Erasmus Mundus seja um factor que propicie essa mobilidade docente e, tal como se define num dos 6 objectivos principais do processo de Bolonha referente a investigadores e docentes, também aqui importa superar os obstáculos que impedem o exercício efectivo da mobilidade docente, dando especial atenção ao reconhecimento e à valorização devidos, decorrentes da actividade de investigação, docência e formação desenvolvida durante os períodos de ausência do local de trabalho habitual.

4.1.2 É fundamental ter em conta diversos factores que não podem ser minimizados, a saber:

- as assimetrias existentes entre os sistemas educativos dos países que recebem e os dos que enviam;

<sup>(4)</sup> Vd. parecer do CESE de 25.10.2007 sobre o tema «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento», relator: L.M. Pariza Castañón (JO C 44 de 16.2.2008).

<sup>(5)</sup> Vd. a propósito o parecer do CESE de 20.4.2006 sobre el tema «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu do Diálogo Intercultural (2008)», relatora: Agnes Cser (JO C 185 de 8.8.2006).

- a necessidade de valorizar e reconhecer a formação recebida, os anos de ensino e a investigação realizada;

- o reconhecimento não só da contribuição científica como também dos valores socioculturais;

- o intercâmbio de docentes e de investigadores, encarado como um enriquecimento da cultura e da educação e não apenas como um modo de seleccionar os docentes, alunos e investigadores mais qualificados dos países terceiros como se se tratasse de uma imigração «qualificada».

4.1.3 Neste contexto particular há que cuidar para que o intercâmbio de docentes seja um factor de benefício para os países que recebem e para os que enviam, para os alunos, mas também para as próprias universidades. Possibilitar aos cidadãos de países terceiros a aquisição de qualificações e conhecimentos mediante um período de formação na Europa pode ser uma forma de fomentar a circulação de cérebros que tanto beneficia os países que enviam como os que recebem. Entre as diferentes formas de intercâmbio, as visitas ou os estágios de curta duração, os anos sabáticos, os programas de investigação específicos são os mais conhecidos, mas não esgotam a panóplia de possibilidades a este nível.

4.2 A Comunicação refere alguns aspectos com os quais o CESE se alinha plenamente e que, pela sua relevância, merecem ser sublinhados:

4.2.1 O desafio à diversidade linguística da Europa que toda esta questão coloca e que deve ser visto como uma oportunidade suplementar para quem escolha a Europa como destino. Reconhecer que uma determinada língua se encaminha para ser a «língua de trabalho das ciências» não significa ignorar o valor que tem para a educação e para a investigação realizadas num mundo globalizado a aprendizagem de outras línguas, a qual garante uma maior riqueza linguística e oportunidades para todos, incluindo para os cidadãos e residentes da União Europeia que só falam a sua língua materna.

4.2.2 As complicadas normas migratórias em constante mutação (e cada vez menos flexíveis) são outro problema a considerar quando se fala de académicos e estudantes de países terceiros. Em nenhum caso isto pode ou deve constituir motivo para dificultar a mobilidade de docentes, investigadores e estudantes. Em particular, deve ser concretizada a resolução do Conselho Europeu no que se refere à concessão de vistos para estudantes e docentes envolvidos neste tipo de programas.

4.2.3 O Erasmus Mundus tem de cumprir integralmente outro dos objectivos que se propôs: ser um instrumento para lutar contra todas as formas de exclusão, incluindo o racismo e a xenofobia, e contribuir para a eliminação das desigualdades entre homens e mulheres.

4.3 Os resultados de um estudo realizado entre 2004 e 2005, a pedido da Comissão, pela *Academic Cooperation Association*, demonstraram a necessidade de definir uma estratégia europeia de afirmação do espaço europeu de educação superior,

contrariando a ideia de que na Europa apenas existe qualidade nas universidades dos países mais desenvolvidos ou com maior tradição universitária.

4.3.1 Essa estratégia assentou na exigência (já realidade no actual programa «Erasmus Mundus») da obrigatoriedade de estabelecimento de parcerias entre pelo menos 3 universidades de pelo menos 3 países para se poder apresentar uma candidatura. O programa para 2009-2013 mantém esta exigência com a qual o CESE concorda plenamente <sup>(6)</sup>.

4.3.2 No entanto, outros elementos são essenciais para ampliar a capacidade de atracção das universidades europeias, os quais têm a ver com o seu prestígio internacional, a qualidade do corpo docente, o custo dos estudos, o valor das bolsas atribuídas, o prestígio dos títulos, as possibilidades de integração no mercado de trabalho, o conhecimento que se tem nos países terceiros das diferentes universidades dos países da UE, mas também o custo de vida e as facilidades ou dificuldades em obter vistos de entrada. A consideração de todos estes factores, em particular o nível de vida e o valor das propinas, deve ser determinante para a concessão das bolsas.

4.3.3 Daí que esta nova fase do programa Erasmus Mundus deva ser uma oportunidade para se discutir com os representantes das universidades, dos docentes e dos alunos medidas que contribuam para divulgar o valor de outras universidades de outros países da União Europeia, no sentido de alargar a procura por parte de alunos e docentes de países terceiros.

4.3.4 Uma das formas de poder realizar este objectivo é, tomando como bom exemplo o processo de Bolonha, incrementar a presença do Espaço Universitário Europeu como um todo nas fontes de informação existentes consultadas por quem pretende estudar fora do seu país de origem (Internet, sítios Web, representações da UE).

4.3.5 Assim, poder-se-ia, numa colaboração institucional estreita entre Estados-Membros, Comissão e autoridades universitárias, criar um portal universitário europeu cuidadosamente preparado, actualizado permanentemente, de acesso fácil, com um conteúdo atractivo e amplamente publicitado, que permita aceder aos portais das diferentes universidades europeias e criar departamentos específicos de difusão do Espaço Universitário Europeu junto das representações da União Europeia.

4.4 Um aspecto fulcral para a capacidade de atracção do Espaço Universitário Europeu é a existência de um corpo de professores altamente qualificado, bem remunerado e profissionalmente reconhecido.

4.5 O CESE reafirma a sua convicção de que o programa Erasmus Mundus é uma excelente oportunidade para detectar junto dos jovens estudantes, professores e investigadores de países terceiros, os mais promissores, os quais serão certamente muito úteis para o desenvolvimento do próprio espaço europeu. Contudo, não pode deixar de mencionar o facto de muitos jovens diplomados europeus estarem com sérias dificuldades em encontrar trabalho decente e adequado nos próprios países. Mais do que uma reserva ao programa Erasmus Mundus, esta observação deve servir para uma lançar uma reflexão sobre este problema.

4.6 É importante sublinhar que, em muitos países em desenvolvimento, só a universidade pública tem capacidade para democratizar o ensino superior, eliminando discriminações e desigualdades (um dos objectivos proclamados no Erasmus Mundus). Nesse sentido, e independentemente do facto de o programa não dever fazer distinção entre o sector público e o privado, o programa deveria, nestes casos, contribuir para consolidar e fortalecer as universidades públicas dos países terceiros, ajudando-as a cumprir os objectivos de um ensino e de uma investigação de qualidade, com liberdade académica.

4.7 No artigo 5.º, alínea f) do texto da proposta seria conveniente mencionar os interlocutores sociais (representantes de trabalhadores e empresários), que possuem um conhecimento da realidade e das necessidades de qualificações realmente sentidas pelo mercado de trabalho. Também na elaboração dos conteúdos dos mestrados e doutoramentos dever-se-ia ter em conta as necessidades de desenvolvimento económico e social dos países terceiros.

4.8 No anexo à Decisão n.º 2317/2003 (JO L 345 de 31.12.2003, pág. 1), que estabelece o programa Erasmus Mundus em vigor, assinala-se (processos de selecção, alínea b): «Os processos de selecção devem prever um mecanismo de compensação a nível europeu para evitar graves desequilíbrios entre as áreas de estudo, as regiões de proveniência dos estudantes e dos académicos e os Estados-Membros de destino». Esta menção foi suprimida no anexo à proposta de novo programa Erasmus Mundus. Se uma das prioridades do programa é tornar visíveis as universidades europeias e fazer nele participar as universidades dos Estados-Membros, entende-se que a aplicação deste princípio na selecção dos centros participantes é prioritária para evitar que o apoio ao programa caiba sempre aos mesmos Estados e às mesmas universidades.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(6)</sup> Os dados divulgados pela Comissão mostram que no programa Erasmus Mundus estiveram até agora envolvidas mais de 350 universidades de praticamente todos os países da União Europeia, tendo assumido a coordenação dos projectos desenvolvidos universidades de 12 dos 27 países e que a maioria desses projectos envolveram parcerias com mais de 4 universidades de países diferentes.

**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: Plano de acção para a educação de adultos — Nunca é tarde para aprender»**

COM(2007) 558 final

(2008/C 204/19)

Em 27 de Setembro de 2007, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a:

*«Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de acção para a educação de adultos — Nunca é tarde para aprender»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2008, tendo sido relatora R. HEINISCH, co-relatora A. LE NOUAIL MARLIÈRE e co-relator J. I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008, (sessão de 13 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 117 votos a favor, sem votos contra e com 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a Comissão Europeia, através do seu primeiro Plano de Acção para a educação de adultos: nunca é tarde para aprender, que abrange o período 2007-2010, lançar pela primeira vez luz sobre a vertente educativa do seu programa de trabalho, e aprova o Plano de Acção, sob reserva das observações formuladas no presente parecer.

1.2 O Comité saúda o facto de, volvidos treze anos sobre a sua introdução, os programas europeus de apoio à educação de adultos disporem pela primeira vez no cenário político de uma base de trabalho separada. A Comunicação da Comissão sobre a educação de adultos <sup>(1)</sup>, que precedeu o Plano de Acção, perseguia, segundo a sua definição, um duplo objectivo: por um lado, a preparação do programa Grundtvig <sup>(2)</sup> e, por outro, a preparação de um Plano de Acção correspondente para a educação de adultos.

1.3 O CESE lamenta que o desenvolvimento da educação de adultos para fins não profissionais e da aprendizagem não formal e informal, como meio de realização pessoal e como pressuposto de um maior empenhamento cívico da população activa e dos restantes cidadãos, continue a não constituir um dos aspectos centrais deste primeiro Plano de Acção. Constatava que o Plano de Acção dá muita atenção aos conhecidos objectivos, que o CESE também subscreve, de melhorar a cooperação europeia no domínio da formação.

1.4 O CESE solicita que sejam criadas condições atractivas também para a população não activa, caracterizada por interesses de aprendizagem particulares, que lhe permitam uma «participação activa» na aprendizagem ao longo da vida.

1.5 O CESE considera que as alterações na estrutura demográfica da população exigem mudanças complexas na organização e nos temas da educação de adultos.

1.6 Simultaneamente, insta a que se proceda a uma reflexão, envolvendo todas as áreas da formação, sobre os motivos por que diversas áreas de política de educação continuam a concentrar-se nos adultos jovens — numa duplicação e, em parte, sobreposição de medidas —, e propõe a criação de estruturas específicas, em todos os Estados-Membros e ao nível europeu, para a educação de adultos.

1.7 Nada deve levar a que as iniciativas e instituições menores da educação de adultos sejam ainda mais marginalizadas, ou mesmo suprimidas; ao contrário, importa sobretudo reforçá-las.

1.8 O Comité constata que a tarefa principal da educação de adultos não pode ser a de compensar as lacunas de um sistema de educação formal pouco eficiente. Manifesta preocupação quanto ao facto de a percentagem de abandono precoce da escola ter aumentado para mais de 15 %. Exorta os Estados-Membros e a Comissão a promoverem uma reforma do sistema de educação a partir de uma perspectiva sociopedagógica, com base nos numerosos exemplos de boas práticas na Europa e nos países da OCDE.

1.9 O CESE insta a Comissão Europeia a elaborar, neste contexto, um plano de integração da perspectiva do género (*gendermainstreaming*).

1.10 Lamenta que o Plano de Acção não seja claro quanto aos investimentos necessários.

1.11 O CESE recomenda uma maior tomada em consideração da dimensão territorial da educação de adultos e do seu contributo para a coesão social, em particular nas regiões abandonadas.

<sup>(1)</sup> Educação de adultos: nunca é tarde para aprender (COM(2006) 614 final).

<sup>(2)</sup> N. F. S. Grundtvig, pedagogo para adultos dinamarquês, inspirou no século XIX, com os seus ideais democráticos e sociais, o movimento das escolas secundárias populares em regime de internato. Em 2001, o 2.º programa de educação de adultos — a Acção Grundtvig do novo Programa Sócrates 2001-2006 — foi baptizado com o seu nome pela Comissão.

1.12 O Comité lamenta que não tenham sido consideradas as formas especiais de ensino e aprendizagem de adultos nas chamadas «*Heimvolkshochschulen*» (escolas secundárias populares que funcionam em regime de internato) transregionais e europeias.

1.13 Recomenda a promoção de novos centros de educação de adultos multifuncionais que integrem as novas tecnologias e a aprendizagem electrónica.

1.14 O CESE é a favor de condições de trabalho condignas para os docentes e o pessoal administrativo que trabalham na área da educação de adultos, bem como de condições que permitam a todos os adultos uma aprendizagem digna.

1.15 Sugere a elaboração, no quadro do Plano de Acção, de um estudo de viabilidade tendo em vista a criação ao nível europeu de uma infra-estrutura técnica de investigação e formação destinada à educação de adultos na Europa e salienta que é absolutamente necessário um trabalho sobre os métodos específicos de formação de adultos e sobre a sua difusão.

1.16 O CESE exorta a que se promovam festivais europeus de aprendizagem, com vista à participação no movimento internacional de festivais de aprendizagem, e recomenda o lançamento de campanhas europeias de informação e motivação, as quais poderiam tornar a aprendizagem mais atractiva para os adultos.

1.17 O Comité propõe à Comissão Europeia que passe a ter mais em conta a dimensão internacional da educação de adultos, manifestando também o desejo de participar na evolução deste sector. O Comité pretende ser associado aos preparativos europeus para a próxima Conferência Internacional sobre Educação de Adultos das Nações Unidas (CONFINTEA VI), a realizar no Brasil, em 2009.

1.18 O CESE saúda os esforços da Comissão Europeia no sentido da recolha de dados essenciais, mas lamenta, no que diz respeito aos indicadores, a falta de maior clareza quanto às prioridades específicas de adultos.

## 2. Introdução

2.1 Muitos países da Europa têm uma longa tradição em matéria de educação de adultos. Através dos seus laços estreitos com movimentos sociais, como os movimentos dos trabalhadores, os movimentos para a defesa dos direitos das mulheres e os movimentos nacionais e para a defesa do direito de voto, os seus objectivos de ensino foram, durante muito tempo, sociais e emancipadores. Em muitos países europeus desenvolveram-se centros de ensino popular e escolas secundárias populares («*Heimvolkshochschulen*») com uma dimensão tanto cultural como pedagógica, com o objectivo de promover a realização pessoal e o empenhamento cívico. Com o tempo foram surgindo também centros de ensino de «segunda oportunidade», bem como ofertas de formações profissionalmente qualificantes e algumas escolas superiores especificamente orientadas para grupos populacionais até então desfavorecidos.

2.2 Ao nível europeu, a formação profissional esteve durante muito tempo no centro dos interesses, tendo nesse sentido sido criados comités e instituições especializadas, como o Centro

Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP) e a Fundação Europeia para a Formação (FEF). Já desde os anos 70 que se tem vindo a conceber e a realizar programas europeus de apoio à formação de pessoas com deficiência, de imigrantes, migrantes e jovens sem qualificações, bem como programas de promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Através do CEDEFOP procedeu-se ao intercâmbio e à avaliação de exemplos de boas práticas nestes domínios.

2.3 Foi só com a política de aprendizagem ao longo da vida que a Comissão Europeia se virou para áreas de política até então desprezadas, como a educação de adultos, a «enteada» da política de formação. A introdução de programas especiais para a melhoria da qualidade e da inovação também na área da educação de adultos (a partir de 1995), a designação do ano de 1996 como «Ano Europeu da Aprendizagem ao Longo da Vida» e a integração dos princípios estratégicos para uma aprendizagem ao longo da vida nas Conclusões do Conselho de 20 de Dezembro de 1996 deram início a uma nova fase de actividade política. Em 30 de Outubro de 2000, a Comissão Europeia publicou o Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida, que formula uma estratégia para o desenvolvimento de um sistema de aprendizagem ao longo da vida e comporta seis mensagens-chave para debate, que estabelecem as linhas orientadoras do sistema de aprendizagem ao longo da vida <sup>(3)</sup>.

2.4 Na sequência da Estratégia de Lisboa, foram publicados a Decisão do Conselho relativa à aprendizagem ao longo da vida <sup>(4)</sup> e o programa de trabalho «Educação e Formação para 2010» <sup>(5)</sup>, cuja primeira fase ainda não dedica especial atenção à educação de adultos. Tendo em vista o reforço da política comum europeia de formação, iniciou-se, inclusivamente no programa de trabalho «Educação e Formação para 2010», o Processo de Copenhaga, consubstanciado no Comunicado de Helsínquia de Dezembro de 2006 <sup>(6)</sup>.

2.5 Embora fizesse também parte do programa de trabalho, a política de ensino superior, a partir de 1999, começou a concentrar-se, no âmbito do Processo de Bolonha, nas profundas reestruturações necessárias à criação de um «Espaço Europeu de Ensino Superior», relegando para segundo plano as questões do acesso ao ensino superior de grupos desfavorecidos e da função da formação contínua universitária.

2.6 Para além das actividades do programa de trabalho «Educação e Formação para 2010», desenvolveu-se nos últimos anos, a nível europeu, a promoção integrada da «plena participação dos jovens na educação, no emprego e na sociedade» <sup>(7)</sup>, uma preocupação que não se verifica em relação aos adultos de diferentes idades.

2.7 Também a Comunicação «Um novo quadro estratégico para o multilinguismo» <sup>(8)</sup> e a Comunicação «Agenda europeia para a cultura num mundo globalizado» <sup>(9)</sup> apresentadas pela Comissão Europeia abriram indirectamente novos horizontes à educação de adultos.

<sup>(3)</sup> SEC(2000) 1832, de 30.10.2000.

<sup>(4)</sup> Decisão do Conselho de 27.06.2002 sobre a aprendizagem ao longo da vida (JO C 163 de 9.7.2002).

<sup>(5)</sup> Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa (JO C 142 de 14.6.2002).

<sup>(6)</sup> Comunicado de Helsínquia «Análise das prioridades e estratégias do Processo de Copenhaga», Helsínquia, 5 de Dezembro de 2006, [www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki\\_Communique\\_de.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_de.pdf).

<sup>(7)</sup> COM(2007) 498 final.

<sup>(8)</sup> COM(2005) 596 final. Ver parecer do CESE in JO C 324 de 30.12.2006, relatora: Le Nouail.

<sup>(9)</sup> SEC(2007) 570 final

2.8 Em princípio, o CESE tem vindo a acolher favoravelmente e a apoiar as actividades da Comissão Europeia no domínio da aprendizagem ao longo da vida, tendo já inclusivamente emitido pareceres a este respeito.

### 3. Síntese do Plano de Acção

3.1 O «Plano de acção para a educação de adultos: nunca é tarde para aprender» surge na esteira da Comunicação da Comissão «Educação de adultos: nunca é tarde para aprender»<sup>(10)</sup>. Pretende-se com ele definir cinco linhas de acção a nível europeu: melhoria das estruturas de gestão, incluindo a qualidade, a eficiência e a responsabilização dos sistemas de educação de adultos, o apoio à aprendizagem e o reconhecimento dos resultados da aprendizagem.

3.2 O Plano de Acção deverá contribuir para a concretização dos objectivos definidos na precedente comunicação<sup>(11)</sup> da Comissão: eliminar os obstáculos à participação; assegurar a qualidade e a eficiência do sector; acelerar o processo de reconhecimento e validação; garantir investimento suficiente e controlar a evolução do sector.

3.3 O Plano de Acção visa principalmente os adultos que, devido à sua fraca alfabetização e à inadequação das competências profissionais e/ou falta de capacidade, têm fracas probabilidades de serem integrados com sucesso na sociedade.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE felicita a Comissão Europeia pela elaboração do primeiro Plano de Acção para a educação de adultos (2007-2010). Este Plano de Acção tem todo o apoio do CESE, sob reserva das observações contidas no presente parecer. O Plano de Acção deixa mais uma vez claro que o programa de trabalho «Educação e formação para 2010» tem também por objectivo a aprendizagem de adultos como meio de promover a coesão social, a participação activa na vida cívica e a realização pessoal e profissional, bem como a capacidade de adaptação e a empregabilidade.

4.2 O Comité alerta para a existência de sobreposições ineficazes entre os objectivos e acções da formação no âmbito do Processo de Copenhaga, das orientações para o emprego 2005-2008, do Fundo Social Europeu e do programa Leonardo no domínio da formação profissional. Neste contexto, é prestada especial atenção ao desenvolvimento de serviços de informação e de aconselhamento, à validação de competências adquiridas de modo informal, ao desenvolvimento e à aplicação do quadro europeu de qualificações e à gestão nas instituições de formação profissional.

4.3 O CESE mantém a sua opinião de que todos os cidadãos da Europa necessitam ao longo da vida de ter acesso a uma educação de adultos moderna. Cada indivíduo ao longo da sua vida deverá poder adquirir, aprofundar ou actualizar os seus conhecimentos e competências. Também as mutações demográficas, as alterações climáticas, as novas tecnologias de informação e comunicação e os desafios e oportunidades da globali-

zação estão a alterar a nossa vida e as nossas profissões. Estas mudanças exigem também conhecimentos e competências totalmente novos, que os adultos de diferentes idades não puderam adquirir durante os seus estudos ou acções de formação.

4.4 Por conseguinte, o CESE lamenta que não seja delineada uma abordagem assente numa visão de futuro que integre as necessidades e as possibilidades de aprendizagem de todos os adultos. O Comité sempre defendeu que deveria haver condições de aprendizagem para todos, incluindo as pessoas com deficiência, o que possibilita múltiplas sinergias para todos os intervenientes e facilita não só a aprendizagem intergeracional, como também a aprendizagem intercultural e a aprendizagem de várias línguas.

4.5 O CESE insta a Comissão a incumbir um grupo de peritos em educação de adultos a elaborar um plano de integração do género (*gendermainstreaming*) numa perspectiva ao longo da vida, incluindo acções positivas complementares do Plano de Acção.

4.6 O Comité remete para o Quadro Europeu de Qualificações<sup>(12)</sup> no que toca às competências-chave que qualquer adulto deve poder adquirir. O quadro preconiza competências essenciais susceptíveis de determinar, mesmo na educação dos adultos, novas formas de organização e métodos de ensino inovadores: pensamento crítico, criatividade, espírito de iniciativa, resolução de problemas, avaliação de riscos, tomada de decisões e gestão construtiva dos sentimentos.

4.7 O Comité recomenda à Comissão que examine a possibilidade de complementar o Plano de Acção para a educação de adultos através de actividades atractivas, como um festival anual europeu de aprendizagem e campanhas de informação e incentivo à aprendizagem ao longo da vida na imprensa, na rádio e na televisão. Apela igualmente a que a Comissão atenda à necessidade de abordar as pessoas sem hábitos de estudo para persuadi-las a enveredarem por esta via. Na opinião do CESE, este contacto pessoal com os mais desfavorecidos é uma componente essencial do objectivo de aumentar o nível de educação, reforçar em todos os indivíduos a capacidade de se adaptarem a novas situações e promover o acesso à aprendizagem ao longo da vida, em igualdade de condições.

### 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE congratula-se com o facto de o Plano de Acção se referir, logo na sua introdução (ponto 1), ao objectivo de construir uma economia baseada no conhecimento competitiva e evocar a ideia de uma sociedade do conhecimento para todos, baseada na integração social e na coesão social. Defende, portanto, que os parceiros sociais locais, as empresas, as organizações da sociedade civil e os indivíduos desfavorecidos em termos de educação e suas famílias deveriam também ser envolvidos na análise das necessidades de formação contínua e do conceito de integração através da aprendizagem ao longo da vida.

<sup>(12)</sup> COM(2005) 548 final. Ver parecer do CESE sobre as competências-chave in JO C 195 de 18.8.2006, relatora: Herczog. Essas competências são, para além da língua materna e das línguas estrangeiras e de conhecimentos matemáticos, técnico-científicos, informáticos e pedagógicos, as aptidões sociais e de cidadania, a iniciativa própria e o espírito empresarial, a consciência cultural e a expressão cultural.

<sup>(10)</sup> COM(2006) 614 final.

<sup>(11)</sup> Idem.

5.1.1 O CESE salienta que a promoção dos indivíduos que a Comissão descreve como pouco alfabetizados passa não só pela alteração dos próprios interessados mas também pela supressão dos obstáculos à aprendizagem ainda existentes. Em seu entender, o Plano de Acção não tem devidamente em conta, na selecção dos grupos-alvo, os obstáculos à aprendizagem de pessoas desfavorecidas por vários factores, de pessoas que vivem na pobreza e de residentes em regiões abandonadas ou em lares e instituições fechadas.

5.1.2 O CESE alerta para o perigo de haver um agravamento da segregação provocado pelo «comércio» local e transregional de serviços para adultos, por exemplo, quando da abertura de concursos para medidas educativas especiais pelas administrações dos serviços de emprego e sociais. Considera que os adultos se sentiriam ainda mais envolvidos nas oportunidades de formação se, durante os cursos ministrados, lhes fosse dada, de forma responsável, informação sobre a situação do mercado de trabalho local e transregional e ainda se para acederem aos empregos não houvesse o risco de imposição de limites de idade, legais ou de facto.

5.1.3 O Comité salienta que a riqueza linguística e cultural dos imigrantes oriundos de países europeus e de outros continentes constitui um valor inestimável para a Europa. Dever-se-ia aperfeiçoar o reconhecimento de diplomas e certificados emitidos em países europeus e em países terceiros. O Comité assinala que a diversidade do estatuto legal dos imigrantes (por exemplo, requerentes de asilo, refugiados reconhecidos, imigrantes dentro da Europa à procura de trabalho, pessoas oriundas de países terceiros, etc.), embora limite muitas vezes o acesso destas pessoas à formação contínua, leva, por outro lado, a medidas educativas obrigatórias como os cursos de língua.

5.1.4 O CESE lamenta que não se indique claramente qual o impacto das mutações demográficas nas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida das gerações mais idosas que já não estão no activo. Remete, neste sentido, para as numerosas recomendações feitas no seu parecer de iniciativa sobre as mutações demográficas<sup>(13)</sup>, no qual aponta que todas as pessoas, independentemente da idade, devem continuar a aprender, quer a título pessoal quer profissional, para poderem influenciar esta evolução, assumir responsabilidade pelos outros e ter uma vida independente o mais longo tempo possível. Em muitos sectores profissionais são necessárias qualificações suplementares e em outros vão surgindo perfis de serviços completamente novos, que requerem a previsão atempada de acções de formação contínua.

5.1.5 O Comité reclama também, no contexto do Plano de Acção, medidas destinadas aos aprendentes com necessidades especiais e uma actuação mais activa no que diz respeito às necessidades de aprendizagem específicas dos portadores de

deficiência, especialmente com vista a promover a sua integração no sistema geral de educação e formação<sup>(14)</sup> e a facilitar o acesso à formação à distância (aprendizagem electrónica).

5.1.6 O CESE critica que não seja prestada atenção suficiente às necessidades de aprendizagem pessoais dos adultos que já não estão economicamente activos, mas que continuam empenhados na vida comunitária e da sociedade. Muitas vezes, esses adultos não dispõem de recursos suficientes para acederem à educação de adultos.

5.1.7 O CESE recomenda um sistema de educação formal mais aberto às necessidades de aprendizagem dos adultos. Reitera a sua opinião de que está na hora de «evitar a compartimentação entre os diferentes grupos etários, imposta aos cidadãos europeus pelos sistemas europeus de educação e formação»<sup>(15)</sup>. Quando adequado, as qualificações suficientes adquiridas deveriam ser reconhecidas no quadro de estruturas abertas, e mais flexíveis, do sistema de educação formal. O acesso universal ao equipamento informático nos estabelecimentos de ensino favoreceria a aprendizagem ao longo da vida e a formação através da Internet.

5.1.8 A política de educação superior negligenciou a formação de aperfeiçoamento. A formação superior também tem lugar na aprendizagem ao longo da vida. O Comité deseja salientar que a educação superior de adultos e as formações de aperfeiçoamento do ensino superior têm uma relação íntima com o desenvolvimento da educação de adultos e com os sistemas de aprendizagem ao longo da vida.

5.2 O Comité faz notar que o objectivo global do Plano de acção para a educação de adultos deveria consistir na concretização dos cinco objectivos essenciais da comunicação da Comissão «Educação de adultos: nunca é tarde para aprender». É de lamentar que para o objectivo 4 (garantir investimento suficiente) não tenha sido prevista qualquer medida, embora esse objectivo deva ser, incondicionalmente, integrado no Plano de Acção.

5.2.1 O Comité insta a economia e o Estado a darem incentivos atractivos para a continuação da aprendizagem. A expectativa de obtenção de «dividendos» (ponto 2.2. do Plano de Acção) das entidades prestadoras de formação contínua não pode ser a única motivação para se assegurar a igualdade de oportunidades no acesso à aprendizagem ao longo da vida.

5.2.2 O CESE é de opinião que ainda não há uma sólida avaliação dos custos da validação de competências adquiridas em contextos informais, apontando desde já que, de modo algum, se poderá prescindir do desenvolvimento da educação de adultos. Em vários Estados-Membros, o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) e os respectivos quadros nacionais de qualificações (processo de reconhecimento) estarão ainda numa fase inicial de desenvolvimento durante a vigência do Plano de Acção (2007-2010)<sup>(16)</sup>.

<sup>(13)</sup> Ver o parecer de iniciativa do CESE de 15.9.2004 *Rumo ao 7.º Programa-Quadro em matéria de investigação: As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas — Qualidade de vida dos idosos e necessidades tecnológicas*, relatora: R. HEINISCH (JO C 74 de 23.3.2005, p. 44).

<sup>(14)</sup> Ver parecer do CESE de 10.02.2005 sobre a *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida*, relator: KORYFIDIS (JO C 221 de 8.9.2005, págs. 134-140).

<sup>(15)</sup> Idem.

<sup>(16)</sup> COM(2006) 479 final. Ver parecer do CESE de 30.5.2007 sobre *Aprendizagem ao Longo da Vida*, relator: Rodríguez García Caro (JO C 175 de 27.7.2007).

5.2.3 O CESE chama ainda a atenção para os custos sociais e económicos que decorrerão a longo prazo da existência de grandes sectores da população com pouca ou nenhuma formação geral ou profissional.

5.2.4 O Comité chama a atenção para o facto de que a possível abertura do FSE, assim como o programa «Aprendizagem ao Longo da Vida», implicam que haja uma repartição dos recursos em detrimento das actuais prioridades, para além de pressuporem a existência de recursos próprios do Estado para a educação de adultos. Assinala que apenas um número reduzido de países e regiões da Europa podem aceder em larga medida ao FSE para apoio a inovações, embora não possam recorrer ao mesmo para o financiamento geral da educação de adultos. A actual redistribuição dos meios do FSE nos novos Estados-Membros levará também a restrições noutras regiões.

5.3 O CESE está satisfeito por os parceiros sociais europeus e as organizações não governamentais terem podido, após um processo de consulta (ponto 1.1 do Plano de Acção), participar na fase de preparação e de aplicação do Plano de Acção e contribuir com os seus conhecimentos especializados. O CESE deseja salientar que se deve prestar particular atenção à garantia de condições de trabalho condignas para os prestadores de serviços e de condições de aprendizagem dignas para os aprendentes adultos, bem como pelos seus direitos enquanto utilizadores, independentemente de serem eles próprios ou não a pagar por esses serviços.

5.4 O Comité recomenda o envolvimento sistemático de várias direcções-gerais da Comissão Europeia e dos organismos europeus pertinentes nos trabalhos do Plano de Acção. Esta cooperação promoveria uma maior coerência política entre os objectivos e as actividades de cada direcção-geral.

5.5 O CESE congratula-se com o facto de as organizações internacionais terem igualmente participado no processo de consulta (ponto 1.1 do Plano de Acção). Recomenda à Comissão Europeia e às direcções-gerais relevantes que, numa fase seguinte, elabore um plano de acção internacional complementar para a educação de adultos.

5.6 O CESE solicita que, quando do estabelecimento de regras de boa gestão («Gestão», ponto 2.2 do Plano de Acção) por parte das entidades prestadoras de educação de adultos, seja dedicada atenção suficiente à diversidade e ao pluralismo, de modo a dar também às entidades mais pequenas empenhadas em objectivos de bem comum que apresentem elevado valor acrescentado cultural ou métodos de trabalho inovadores oportunidades de serem apoiadas ou de verem o seu apoio reforçado.

5.7 O CESE considera que centros multifuncionais de ensino e formação locais, dotados de equipamento moderno, são uma condição essencial para uma boa gestão (ponto 2.2 do Plano de Acção).

5.7.1 Congratula-se com a referência às «parcerias» (ponto 2 do Plano de Acção) nos municípios e nas regiões, mas lamenta a ausência de recomendações quanto à necessidade de coordenação do processo de desenvolvimento territorial sistemático da educação de adultos. Refira-se a este respeito o movimento exemplar «Municípios e regiões promovem a aprendizagem» <sup>(17)</sup> na Europa.

<sup>(17)</sup> Alguns exemplos podem ser encontrados na seguinte publicação: «Redes europeias para a promoção da dimensão local e regional da aprendizagem ao longo da vida (Iniciativa "R3L")», ed. Comissão Europeia, Direcção Geral Educação e Cultura, Março de 2003.

5.7.2 O CESE recomenda que, no âmbito do Plano de Acção, se preste mais atenção à criação de centros de aprendizagem atractivos, voltados para o futuro e instalados na proximidade da área de residência, para todos os adultos e em todas as regiões da Europa. Uma parte considerável das acções de educação de adultos continua a ter lugar em salas inicialmente construídas para outros fins e que, portanto, só estão disponíveis por tempo limitado.

5.7.3 O Comité gostaria que o Plano de Acção tivesse contemplado, expressamente, as escolas secundárias populares que funcionam em regime de internato (*Heimvolkshochschulen*), uma vez que estas, em termos metódico-didácticos, são um farol para a educação de adultos. O regime de internato faz delas um importante ponto de encontro para alunos e professores oriundos de toda a Europa. Contudo, na última década, os subsídios que recebiam foram consideravelmente reduzidos e muitas delas — incluindo algumas escolas populares europeias muito conceituadas — têm vindo a ser encerradas.

5.8 O CESE considera que a questão das oportunidades e dos problemas das novas tecnologias da comunicação na aplicação do Plano de Acção deveria ter sido mais reflectida e enfatizada. A falta de acesso às tecnologias da informação representa mais uma dimensão de exclusão social que ganha cada vez mais significado. Actualmente, 46 % dos lares europeus não dispõem de acesso à Internet <sup>(18)</sup> e 40 % dos europeus confessam não saber utilizá-la <sup>(19)</sup>. Muito mais terá de ser feito para alargar o acesso gratuito de todos os adultos a ofertas de aprendizagem na Internet, embora já estejam a ser debatidas e requeridas patentes para processos de aprendizagem <sup>(20)</sup>.

5.9 O CESE reconhece que também os empregadores contribuem em grande parte para a educação de adultos na Europa (ponto 2.2 do Plano de Acção). Mas os sindicatos também promovem a educação de adultos em instituições próprias e nas empresas, por exemplo através de cursos aos níveis local e transnacional e de acções de aconselhamento e acompanhamento motivadoras da aprendizagem na empresa. O Plano de Acção deve velar pelo equilíbrio entre as ofertas de formação e condições de acesso equitativas para todos os formandos.

5.10 O Comité gostaria de frisar que, mesmo quando os projectos são apoiados pelo Estado, a liberdade das entidades prestadoras de formação contínua de desenvolver currículos e programas, bem como o direito de seleccionarem livremente o seu pessoal, devem ser princípios intocáveis, sem prejuízo de determinadas normas de qualidade e de eficiência deverem ser respeitadas.

<sup>(18)</sup> Agregados familiares com pelo menos um indivíduo entre os 16 e os 74 anos, UE-27 (Eurostat, 8.2.2008).

<sup>(19)</sup> Pessoas entre 16 e 74 anos, UE-27 (Eurostat, 8.2.2008).

<sup>(20)</sup> Um documento político de base é a Decisão do Conselho intitulada «Explorando as potencialidades da Sociedade da Informação para a inclusão social» (JO C 292 de 18.10.2001, pág. 6), mas os resultados das actividades realizadas neste contexto não foram avaliadas para serem incluídas no Plano de Acção.



5.11 Para o CESE é importante que no Plano de Acção se refira o facto de que uma boa gestão tem de focalizar-se nos educandos e se recomende a criação de «relações próximas» com «entidades educativas». Mas só isto não é suficiente.

5.11.1 Lamenta que o Plano de Acção não seja claro quanto à participação dos educandos adultos e à representação dos seus interesses na educação de adultos. Na maior parte dos países europeus, os direitos democráticos dos jovens alunos e estudantes no sistema de educação formal estão mais cobertos pela lei do que os direitos dos educandos na educação de adultos.

5.11.2 CESE propõe que a aferição do desempenho dos educandos se centre na sua auto-avaliação. Sobre tudo importa estabelecer um intercâmbio de modelos de avaliação da qualidade orientados para a procura e os aprendentes <sup>(21)</sup>, modelos que deveriam ter prioridade sobre novas medidas estatais de «controlo» da qualidade dos prestadores.

5.11.3 Considera oportuno que se proceda a uma reflexão específica sobre a garantia dos direitos dos utilizadores adultos («consumidores») deste tipo de entidades que prestam serviços educativos mediante contrapartida financeira. Os seus direitos, por exemplo em caso de necessidade de interrupção do curso, desistência da frequência do curso por motivo de descontentamento, de alteração do horário ou de faltas do docente, necessitam de ser revistos. As recomendações elaboradas para os direitos dos passageiros na Europa poderiam servir de modelo.

5.12 O CESE confirma que os Estados-Membros e a Comissão deveriam dar maior centralidade à formação inicial e contínua, bem como ao estatuto e à remuneração do pessoal que trabalha na educação de adultos (ponto 3.2 do Plano de Acção).

5.12.1 O Comité reconhece que a educação de adultos, pelo facto de se centrar nos educandos, necessita de pessoal com flexibilidade funcional, mas solicita que às elevadas exigências

de flexibilidade corresponda, também, um acréscimo do nível de protecção social. Os parceiros sociais poderiam adoptar medidas de acompanhamento, a fim de diminuir a precariedade dos professores/formadores e melhorar os seus direitos de participação.

5.12.2 O CESE recomenda que, num intuito de melhorar o profissionalismo, se confira atenção particular não só às competências para o ensino de adultos como às competências nas áreas específicas, pois disso depende o sucesso da aprendizagem.

5.12.3 O Comité recomenda ainda que se proceda à preparação de análises e recomendações sobre o estatuto dos voluntários cívicos que prestam serviços no sector da educação de adultos.

5.13 O CESE toma nota do objectivo prioritário de possibilitar ao maior número possível de adultos obter «uma qualificação mais elevada» (ponto 3.3 do Plano de Acção). A classificação das pessoas e dos seus objectivos de ensino/aprendizagem segundo o nível de qualificações tem um valor limitado para a educação de adultos, ainda que determinados cursos devam, necessariamente, valorizar sobretudo os conhecimentos adquiridos previamente. Também não há garantias de que a obtenção de um novo nível formal de ensino permita às pessoas alcançar um maior reconhecimento social ou, até mesmo, encontrar trabalho. A convivência entre aprendentes dos mais diversos tipos dá um «toque especial» a muitos dos cursos da educação de adultos ou, para utilizar um termo económico, é o seu «capital social».

5.14 Conviria apresentar quais os indicadores planeados que se relacionam com a educação de adultos para fins não profissionais, a distribuição territorial da oferta de serviços de educação e, também, com a educação para quem não está no activo, sem imposição de limites de idade.

Bruxelas, 13 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(21)</sup> Na Alemanha é apoiada a associação independente «Stiftung Bildungstest» (especialmente dedicada à realização de testes às ofertas de educação).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Papel dos parceiros sociais na melhoria da situação dos jovens no mercado do emprego» (Parecer exploratório)**

(2008/C 204/20)

O Comité Económico e Social Europeu recebeu uma consulta, com data de 19 de Setembro de 2007, da futura Presidência eslovena sobre o

*«Papel dos parceiros sociais na melhoria da situação dos jovens no mercado do emprego»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2008, sendo relator Soares e co-relatora Päärendson.

Na 443.<sup>a</sup> reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 119 votos a favor e 1 voto contra com 2 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Síntese das propostas do CESE**

1.1 O CESE manifesta satisfação pela prioridade que a Presidência eslovena (primeiro semestre de 2008) decidiu dar à integração dos jovens no mundo laboral, que constitui hoje um dos desafios maiores da União Europeia.

1.2 Esta prioridade corresponde perfeitamente aos objectivos da Estratégia de Lisboa de Crescimento e Emprego revista, que, com a actualização das «Orientações para o Emprego», entrou no seu segundo ciclo. A Estratégia de Lisboa, ao apontar como objectivo estratégico o pleno emprego dava o exemplo de como a competitividade da economia e das empresas não é incompatível com o bem-estar dos cidadãos, com a satisfação no emprego e com a criação de postos e condições de trabalho condignos. Nesse sentido, os Estados-Membros deviam abordar mais sistemática e amplamente as causas do desemprego juvenil nos seus PNR (planos nacionais de reforma), tendo em conta o Pacto Europeu da Juventude.

1.3 O CESE concorda com a opinião da Comissão de que manter o crescimento e a prosperidade na Europa, enquanto se promove a coesão social e o desenvolvimento sustentável, depende do pleno contributo e da participação de todos os jovens. Estes devem beneficiar de condições adequadas para o exercício de uma cidadania activa, tanto mais que o seu número está a diminuir no conjunto da população.

1.4 Os jovens encontram-se hoje numa situação crítica a diversos níveis, mas que atinge uma particular acuidade no que toca à sua integração no mercado de trabalho, visto o desemprego juvenil na faixa etária dos 15 aos 24 anos <sup>(1)</sup> ser, segundo as estatísticas europeias, 2,4 vezes superior ao da faixa etária dos 25 aos 54 anos, apesar de se assistir a uma ligeira melhoria nos indicadores de 2007.

1.5 O CESE entende que o trabalho, além de ser um factor de produção essencial para o desenvolvimento socioeconómico das sociedades, é hoje uma das fontes de dignificação e valorização humana, para além de criar oportunidades de socialização.

1.6 A essência do emprego no séc. XXI é a capacidade de aprender e de se adaptar ao longo da vida activa. O CESE identifica duas principais vias de melhorar a situação dos jovens no mercado do emprego: proporcionar aos jovens mais e melhor educação e melhorar a transição entre o final da vida escolar e a inserção definitiva na vida activa.

1.7 O CESE tem plena consciência da dificuldade da tarefa, pelo que preconiza um esforço conjugado de toda a sociedade nesse sentido, tanto mais que a nova geração é a que poderá vir a sofrer de modo mais agudo as consequências de uma evolução negativa dos mercados.

1.8 Com efeito, os jovens da faixa etária dos 15 aos 24 anos, para além de terem mais do dobro do desemprego do dos trabalhadores adultos, são os que têm maior precariedade nas relações laborais que, em alguns países, chega a ultrapassar os 60 %, com consequências profundas ao nível da sua autonomia, das condições para a constituição de família e da decisão sobre o momento da paternidade/maternidade, bem como para o crescimento e o financiamento dos sistemas de segurança social.

1.9 Se o papel dos parceiros sociais, enquanto principais actores no mercado laboral, na medida em que conhecem o seu funcionamento e necessidades, é determinante para encontrar caminhos que favoreçam a integração dos jovens no mundo do trabalho, o CESE entende por bem sublinhar, uma vez mais, o papel fundamental que incumbe também aos sistemas educativos e de formação profissional no sentido de apetrechar os jovens, tendo em conta a sua diversidade, com as capacidades e as competências necessárias para enfrentarem um mundo em constante mudança.

1.10 Por outro lado, só em cooperação com os governos nacionais, regionais e locais, com os diferentes actores da sociedade civil, com particular destaque para o papel das organizações de juventude, das universidades enquanto pólos de investigação e de ciência, e com o apoio activo das famílias e de redes sociais mais vastas compostas por outros jovens, será possível aos parceiros sociais agirem no sentido de integrarem melhor os jovens no mercado laboral.

<sup>(1)</sup> Refira-se que em alguns Estados-Membros a idade mínima de emprego é de 15 anos.

1.11 Tendo em mente o texto conjunto dos parceiros sociais europeus «*Quadro de acções para o desenvolvimento de competências e qualificações ao longo da vida*» <sup>(2)</sup>, bem como análises recentes dos maiores desafios que se colocam aos mercados de trabalho, que contribuem para os esforços da Comissão para tornar os mercados de trabalho simultaneamente mais adaptáveis e inclusivos, o CESE identifica alguns objectivos específicos e algumas áreas de intervenção onde esse papel deve ser mais decisivo.

1.12 A actuação dos parceiros sociais deve guiar-se pelos seguintes objectivos centrais:

- influenciar os governos nacionais a levarem a cabo reformas adequadas e a desenvolverem políticas nacionais que contribuam para a melhoria da situação dos jovens no mercado de trabalho;
- utilizar todos os meios à sua disposição, em particular os programas do Fundo Social Europeu <sup>(3)</sup>, no sentido de oferecer a todos os jovens a possibilidade de realização pessoal através de um emprego estável, de qualidade e adequadamente remunerado, recorrendo a novas e mais progressivas formas de trabalho e de gestão dos horários de trabalho, combinadas com novas formas de segurança no emprego, visando assegurar transições mais suaves, melhor mobilidade e um maior equilíbrio entre a vida profissional e a privada;
- encurtar o período de transição entre o final da vida escolar e a inserção definitiva na vida activa e proporcionar aos jovens a sua primeira oportunidade laboral numa perspectiva de segurança no futuro durante esse período de transição;
- preencher construtivamente o período de inactividade dos jovens que se encontram em situação de desemprego ou à procura do primeiro emprego;
- facilitar a integração dos sectores mais vulneráveis da juventude (jovens com problemas sociais, portadores de deficiência, que abandonaram precocemente o sistema escolar, jovens migrantes, etc.);
- garantir a conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar;
- assegurar um equilíbrio adequado entre flexibilidade e segurança, distinguindo entre os que podem escolher flexibilidade porque têm segurança e os que são vítimas da flexibilidade porque lhes falta segurança;
- assegurar uma melhor cooperação entre empresas, escolas secundárias e universidades;
- incentivar o empreendedorismo, a criatividade e a inovação e ajudar os jovens a compreender a responsabilidade que lhes incumbe de continuar a aprender; neste contexto, os poderes públicos têm que aceitar a sua quota de responsabi-

lidade pela boa coordenação entre o sistema de ensino e o mercado de trabalho;

- aumentar a qualidade e os atractivos da aprendizagem em situação laboral (*apprenticeship*);
- promover medidas que evitem o desemprego de longa duração nas camadas mais jovens;
- divulgar junto dos jovens os seus direitos económicos e sociais e respeitar e fazer respeitar o princípio da igualdade e da não-discriminação.

1.13 As áreas de intervenção são múltiplas e diversificadas, mas podem ser divididas em sete grandes grupos:

- **Educação e ensino:** intervindo ao nível nacional, regional e local, no sentido da sensibilização das escolas e dos docentes para procurarem uma maior ligação ao mundo do trabalho, abrindo as empresas e sindicatos à escola e promovendo/participando em iniciativas das escolas com esse objectivo, bem como estabelecendo parcerias com as escolas, com vista a proporcionar aos jovens experiências de aprendizagem nas empresas.
- **Formação profissional:** participando na concepção e organização dos sistemas de formação profissional, encorajando o aperfeiçoamento pessoal e a aquisição de aptidões sociais, desenvolvendo programas de promoção do espírito de empresa, promovendo e apoiando acções de formação que permitam a antecipação das necessidades do mercado ao nível das competências e qualificações exigidas, divulgando junto dos jovens as profissões técnicas e o seu potencial no mercado de trabalho.
- **Estágios profissionais:** oferecendo estágios integrados no percurso escolar dos jovens, elaborando códigos de conduta sobre condições de trabalho e remunerações que evitem a concorrência entre empresas e definindo o conceito e as boas práticas do tutorado dos jovens em estágio.
- **Negociação colectiva:** integrando no plano da concertação e do diálogo social os direitos dos jovens, enquanto cidadãos de pleno direito, negociando formas de organização do trabalho, que lhes consigam dar perspectivas de segurança no seu percurso de transição para a vida activa, favorecendo a possibilidade de os jovens trabalhadores poderem continuar/completar os seus estudos.

<sup>(2)</sup> Vd. [http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram\\_of\\_actions\\_LLL\\_evaluation\\_report\\_FINAL\\_2006.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf) (só versão inglesa disponível). Vd. ainda sobre o diálogo social europeu nesta matéria: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/dspMain.do?lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en).

<sup>(3)</sup> Vd. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/docs/lf\\_070227\\_donnelly.pps](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/lf_070227_donnelly.pps); [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/fields/education\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm). Em breve será publicada uma abrangente ficha informativa na página: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/fields/partnership\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm).

- **Associativismo:** colaborando com as organizações de juventude, promovendo e divulgando as redes de contacto entre os jovens e o mundo do trabalho, estimulando o espírito associativo tanto de jovens empresários como dos trabalhadores nos respectivos organismos representativos, reconhecendo as suas competências e qualificações adquiridas no âmbito da educação não formal.

— **Boas práticas:** promovendo o intercâmbio de boas práticas, particularmente através da criação de plataformas de intercâmbio de experiências, boas práticas e informação sobre projectos realizados pelas empresas, universidades e associações de empresários e sindicatos.

— **Mobilidade** (tanto na União Europeia como nas empresas): favorecendo a aprendizagem de outras línguas <sup>(4)</sup>, proporcionando a troca de experiências profissionais tendo como premissa a garantia dos seus direitos enquanto trabalhadores. Os parceiros sociais deverão ter em particular atenção a cooperação transfronteiriça, onde a mobilidade dos jovens é mais importante.

1.14 O CESE enquanto instituição europeia da sociedade civil organizada e no quadro das suas competências propõe-se organizar uma conferência que inclua representantes das empresas, dos sindicatos, das escolas e das ONG representativas da juventude com o objectivo de possibilitar o intercâmbio de melhores práticas realizadas com vista à melhoria da integração dos jovens no mercado laboral.

## 2. A situação actual

2.1 Dada a situação actual dos jovens no mercado laboral, o CESE acolhe favoravelmente a solicitação da Presidência Eslovena do Conselho de elaborar um parecer exploratório sobre o «Papel dos parceiros sociais na melhoria da situação dos jovens no mercado do emprego».

2.2 O problema do desemprego juvenil, bem como, de forma mais geral, da inclusão dos jovens na sociedade, são questões que se colocam à escala mundial <sup>(5)</sup>.

2.3 Outra tendência mundial das sociedades industrializadas é o envelhecimento da população, que tende a repercutir-se negativamente na estabilidade, na competitividade e no crescimento económicos. Este fenómeno vem onerar os custos dos sistemas de saúde e de pensões <sup>(6)</sup>, com uma população reduzida para os suportar <sup>(7)</sup>. Revela-se, pois, necessário, não só encontrar medidas para promover o «envelhecimento activo» da população, mas sobretudo fomentar o acesso dos jovens ao mercado de trabalho, e prever medidas de apoio à regeneração geracional, nas quais os jovens não se empenham por receio de precariedade laboral. Trata-se de um esforço conjunto a desen-

volver a nível europeu, nacional, regional e local, envolvendo o sector público e os parceiros sociais, de forma a colocar a questão dos jovens no centro das políticas económicas, sociais, educativas e demográficas.

2.4 Embora no período 2005-2007 tenham sido criados 7 milhões de postos de trabalho na UE, o «ciclo de Lisboa» não conseguiu ainda reduzir o desemprego juvenil. Segundo os dados da Comissão, a taxa média de desemprego entre os jovens dos 15 aos 24 anos atingiu 17,4 % em 2006, ou seja cerca de 4,7 milhões de jovens encontravam-se numa situação de instabilidade socioprofissional. Em alguns países a taxa de desemprego juvenil ultrapassou os 25 % <sup>(8)</sup>. Segundo a última revisão trimestral do mercado de trabalho da UE (*Quarterly EU Labour Market Review*) (Outono de 2007), no terceiro trimestre de 2007 a taxa de desemprego juvenil baixou para 15,2 %, mas ainda continua a corresponder ao dobro do desemprego global.

2.5 Por outro lado, os referidos 4,7 milhões de jovens desempregados na UE não têm por regra hipótese de um recomeço profissional nos primeiros 6 meses de desemprego, o que ilustra bem como, apesar da adopção, em 2005, do Pacto Europeu para a Juventude, a Estratégia de Lisboa não conseguiu ainda melhorar a situação dos jovens no mercado de trabalho. Uma maior aplicação no terreno do Pacto Europeu para a Juventude assume, assim, uma importância acrescida.

2.6 Todavia, as tendências em matéria de emprego e desemprego dos jovens não são iguais em todos os Estados-Membros <sup>(9)</sup>. Com taxas de desemprego juvenil abaixo dos 10 %, os Países Baixos, a Irlanda e a Dinamarca têm tido êxito na sua redução. A situação já não é a mesma em países como França, Itália, Espanha, Grécia, Bélgica, Polónia, Eslováquia e, mesmo na Suécia, onde as taxas permanecem nos 20 % <sup>(10)</sup>.

2.7 A possibilidade de o desemprego juvenil se converter em desemprego de longa duração ou mesmo inactividade, é muito elevada (cerca de 1/3 do desemprego de longa duração <sup>(11)</sup>), com especial incidência nas mulheres, situação que se agrava com o aumento de idade.

2.7.1 Não surpreende que os jovens que abandonaram precocemente a escola (um em cada seis) ou que não tenham concluído o ensino secundário [um em cada quatro jovens

<sup>(4)</sup> Vd., a propósito, o parecer do CESE, de 26 de Outubro de 2006, sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Novo quadro estratégico para o multilinguismo», relatora: A. Le Nouail (JO C 324 de 30.12.2006, págs. 68-73) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:PT:PDF>).

<sup>(5)</sup> Comparando a Europa com outros países industrializados, como os EUA, o Canadá ou o Japão, o emprego na faixa etária dos 15 aos 24 anos em 2006 era de 35,9 % face a 54,2 % nos EUA, 58,7 % no Canadá e 41,4 % no Japão.

<sup>(6)</sup> O financiamento dos sistemas de segurança social colocará um desafio particularmente importante durante os próximos 25 anos, quando 20 milhões de pessoas se retirarem do mercado de trabalho da UE.

<sup>(7)</sup> Na Europa, a relação de quatro pessoas em idade laboral para uma de idade avançada em 2004 passará para a proporção de 2 para 1. A partir de 2015, a diminuição da população laboral funcionará como travão do crescimento económico potencial da União, reduzindo-o da actual taxa de 2,6 % (na zona do euro) e de 2,9 % (na UE a 27) para apenas 1,25 % em 2040. Este impacto far-se-á ainda mais sentir nos novos Estados-Membros.

<sup>(8)</sup> Estudo do Eurostat sobre a força de trabalho na Europa, in: «*Employment in Europe 2007*», Comissão Europeia.

<sup>(9)</sup> O CESE tem consciência de que a taxa de desemprego por si só não é suficiente para se fazer uma apreciação global da situação dos jovens no mercado de trabalho. Toda e qualquer análise que se faça deverá igualmente considerar o rácio de desemprego dos jovens e comparar a taxa de desemprego num dado país com a taxa geral de desemprego. As percentagens apresentadas no ponto 2.6 servem apenas para ilustrar a situação. Para uma descrição mais detalhada do problema, remete-se, entre outros, para o relatório «Emprego na Europa 2007».

<sup>(10)</sup> «*Economic Outlook*», Outono de 2007, BusinessEurope, p. 14.

<sup>(11)</sup> Estudo do Eurostat sobre a força de trabalho na Europa, in: «*Employment in Europe 2007*», Comissão Europeia.

adultos dos 25 aos 29 anos <sup>(12)</sup>] tenham mais dificuldades em encontrar emprego do que os jovens com mais qualificações.

2.7.2 Porém, já é surpreendente que jovens com elevadas qualificações e competências tenham dificuldade em encontrar emprego. Em alguns Estados-Membros a taxa de desemprego é mais elevada entre os jovens que detêm os mais altos níveis de educação do que entre os que detêm níveis mais baixos ou intermédios <sup>(13)</sup>. Na verdade, a um nível de educação mais elevado do que nas gerações precedentes corresponde actualmente uma inserção no mercado de trabalho mais difícil. Importa salientar que se a posse de um diploma é um instrumento de ajuda preciosa na luta contra o desemprego, ele não é, hoje, nenhuma garantia.

2.7.3 Um número elevado de jovens é afectado pelo descontrolo entre as suas qualificações e os seus empregos (nos Estados-Membros variam entre 29 % e 47 % as percentagens de jovens com menos de 35 anos que trabalham fora da sua área de educação), situação mais preocupante quanto mais baixo é o nível de educação alcançado.

2.8 Esta situação potencia ainda a saída de muitos jovens para outros países, que lhes oferecem melhores condições de trabalho, salários quatro a cinco vezes superiores, carreiras mais atractivas e maiores possibilidades de realização pessoal <sup>(14)</sup>.

2.9 Para muitos dos jovens que encontram trabalho a situação é de grande insegurança devido à existência de precariedade no emprego. Note-se que 41 % dos jovens entre os 15 e os 24 anos <sup>(15)</sup> têm contratos a termo certo, havendo alguns países em que essa percentagem ultrapassa os 60 % <sup>(16)</sup>. Esta situação resulta muitas vezes de uma escolha deliberada dos jovens que procuram um emprego temporário, mas o número de jovens que se encontram nessa situação de forma não voluntária é significativo (um em cada quatro) <sup>(17)</sup>.

2.10 É também no grupo dos jovens trabalhadores que ocorre o maior número de acidentes e lesões no local de trabalho <sup>(18)</sup>, pelo que importa também ter em conta a situação de higiene e segurança no local de trabalho quando se analisa a situação laboral da juventude.

2.11 As jovens mulheres são mais afectadas pelo desemprego <sup>(19)</sup>, tendo maior probabilidade de ocupar empregos de baixa qualidade, precários e mal pagos, apesar de, na generalidade, deterem maiores níveis de escolaridade do que os jovens

do sexo masculino. Estão também sujeitas a discriminações em função do sexo, nomeadamente em idade fértil. As mulheres jovens da UE ganham em média 6 % menos que os homens jovens (menos de 30 anos) <sup>(20)</sup>.

2.12 São ainda demasiado frequentes situações de exclusão ou de pobreza a que os jovens estão sujeitos devido aos baixos salários que auferem (a incidência dos baixos salários entre os jovens é de 40 %) <sup>(21)</sup>.

2.13 Muitos jovens vivem hoje situações que representam um retrocesso na sua integração social e, sobretudo, na afirmação da sua autonomia individual e social, e que se pode caracterizar sumariamente por:

- uma cada vez maior dependência financeira da família e/ou do Estado;
- uma coabitação com os pais cada vez mais longa ou o desenvolvimento de situações intermédias (dupla residência, retorno após a primeira saída ou, ainda, residência externa mas com ligações estreitas com os pais);
- a constituição cada vez mais tardia de uma via familiar própria (casamento ou vida em conjunto, decisão sobre ter filhos, etc.);
- uma manifesta frustração e um aumento do *stress* provocado pela sensação de impotência (aumento de suicídios e consumo de drogas).

### 3. O trabalho como factor de dignificação individual e colectiva

3.1 O trabalho, além de ser um dos factores fundamentais para o desenvolvimento económico da sociedade em geral, contém em si dimensões que se enraízam na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste contexto, o direito dos jovens ao emprego e à segurança no emprego deve ser analisado numa perspectiva de direito universal e de concretização do seu futuro enquanto indivíduos.

3.2 Importa, pois, (re)afirmar a centralidade do trabalho na sociedade, analisando algumas das suas componentes actuais, a saber:

- O trabalho digno, enquanto fonte de rendimento para viver hoje e no futuro e enquanto elemento de solidariedade «intergeracional»;
- O trabalho como direito universal, espaço de dignificação e valorização humana;

<sup>(12)</sup> Vd. a Comunicação «Promover a plena participação dos jovens na educação, no emprego e na sociedade» (COM(2007) 498 final).

<sup>(13)</sup> Documento de trabalho da Comissão que acompanha a Comunicação «Promover a plena participação dos jovens na educação, no emprego e na sociedade» (SEC(2007) 1093).

<sup>(14)</sup> Refira-se, a título de exemplo, que cerca de 400 000 europeus com formação nas áreas científica e tecnológica vivem na América e quase 10 % dos 1,45 milhões com doutoramento nos EUA são estudantes da EU.

<sup>(15)</sup> Refira-se que em alguns Estados-Membros a idade mínima de emprego é de 15 anos.

<sup>(16)</sup> Estudo do Eurostat sobre a força de trabalho na Europa.

<sup>(17)</sup> *Idem*.

<sup>(18)</sup> Vd. projecto de parecer do CESE «Saúde e segurança no mercado de trabalho» SOC/258 (relatora Ágnes Cser).

<sup>(19)</sup> A taxa de emprego feminino é 15 % mais baixa do que a do masculino.

<sup>(20)</sup> Vd. parecer do CESE (em elaboração) sobre as «Disparidades salariais entre homens e mulheres» (SOC/284).

<sup>(21)</sup> Documento de trabalho da Comissão que acompanha a Comunicação «Promover a plena participação dos jovens na educação, no emprego e na sociedade» (SEC(2007) 1093).

- O trabalho como factor de produção;
- O trabalho como cidadania activa e actividade socialmente útil;
- O trabalho como factor essencial de socialização;
- O trabalho enquanto expressão de qualificações e de criatividade;
- O trabalho como condição de acesso aos padrões de consumo e aos estilos de vida;
- O trabalho como actividade humana que se adapta e valoriza numa sociedade crescentemente chamada a cuidar do ambiente e dos valores ecológicos;
- O trabalho como espaço de obtenção de autoconhecimento e desenvolvimento, bem como de realização pessoal.

3.3 Deparamo-nos hoje com novas formas de prestação de trabalho que são fruto de profundas mudanças no mundo do trabalho e que podem não ter em conta aspectos sociais importantes, nem conferir as garantias legais necessárias.

3.4 A precariedade das relações laborais entre os jovens, bem como os ritmos e horários de trabalho desregulados, são factores que dificultam a conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar. Neste contexto, as jovens são especialmente penalizadas, sendo frequentemente conduzidas a abdicar de uma carreira profissional compensadora. Os jovens progenitores deveriam, em particular, ser chamados a pronunciar-se sobre a criação das infra-estruturas de apoio à primeira infância.

3.5 Os jovens podem dar um grande contributo à construção de uma sociedade do conhecimento mais coesa e democrática. No entanto, exigem ter perspectivas de vida que vão para lá do imediato e radiquem na segurança individual, familiar e colectiva.

#### 4. A educação e a formação: factores essenciais para a integração no mercado laboral e de uma integração e participação bem sucedidas na sociedade

4.1 O CESE, no seu parecer sobre «O emprego para as categorias prioritárias» <sup>(22)</sup>, reafirmava a importância da educação e da formação, referindo em especial a necessidade de:

- «Garantia de uma qualificação de qualidade, desde a formação inicial até à formação profissional e em serviço,

que possibilite aos jovens aceder sem dificuldades ao mercado de trabalho e nele permanecer de forma continuada, cabendo a responsabilidade, neste caso, não só ao sector público como também ao sector privado;

- Assistência activa precoce aos jovens que procuram um estágio ou emprego (se necessário logo ao fim de 4 meses), programas prioritários reforçados e apoio e acompanhamento individuais à integração de grupos problemáticos, tais como os jovens em situação de desemprego prolongado, bem como os que abandonaram a escola ou a aprendizagem, através, nomeadamente, de projectos de emprego de utilidade pública e de promoção da formação;
- Desenvolvimento generalizado das possibilidades de acesso fácil dos homens e das mulheres jovens a orientação profissional e a informação em todos os níveis da formação; correspondente melhoria da qualidade dos serviços de emprego e atribuição aos mesmos de recursos humanos apropriados;

- Redução das discrepâncias existentes entre as qualificações oferecidas e as procuradas no mercado de trabalho; melhoria da eficiência dos sistemas educativos básicos (particularmente, redução das taxas de abandono escolar prematuro <sup>(23)</sup> e luta contra o analfabetismo), bem como maior permeabilidade entre o ensino escolar e a formação posterior; redução da segregação com base no género na orientação profissional.»

4.2 Embora a escola deva continuar a ter como principal missão formar cidadãos livres, dotados de um espírito crítico e autónomos, ela deve encontrar novas formas de actuar, sobretudo no que se refere à sua ligação com o mundo do trabalho e das empresas, de que, em geral, se encontra afastada. Esta ligação é hoje quase um imperativo para tornar a transição entre a escola e o trabalho mais eficiente.

4.3 Por outro lado, ter competências para enfrentar a mudança significa que o espírito empreendedor e de iniciativa deve estar claramente inserido na missão da escola enquanto matriz de responsabilização, também pessoal, de modo a capacitar os jovens a procurarem soluções para os problemas que necessariamente encontrarão no mundo pós-escolar. Naturalmente que para tal desiderato contribui igualmente o sistema de educação não formal.

<sup>(22)</sup> Parecer do CESE, de 12 de Julho de 2007, sobre «O emprego para as categorias prioritárias (Estratégia de Lisboa)», Relator: W. GREIF (JO C 256 de 27.10.2007, págs. 93-101) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:EN:PDF>).

<sup>(23)</sup> Na UE, quase 16 % os jovens abandonam a escola precocemente, o que revela uma discrepância considerável face à percentagem de 10 % em 2000. O número varia entre Estados-Membros, sendo particularmente elevado nos países mediterrânicos e mais baixo nos países escandinavos e em certos países do Centro e do Leste da Europa.

4.4 A formação ao longo da vida adquire, também para os jovens, uma importância acrescida, na medida em que pode fornecer os instrumentos necessários para se adaptarem a novas situações e adquirirem novas competências e novas qualificações.

4.5 Também os modelos de formação profissional podem ser inovados e é possível encontrar em alguns países experiências de inserção no mercado de trabalho através da realização de aprendizagens junto das empresas. Importa, também aqui, encontrar modelos que sejam atractivos para os jovens e passíveis de serem aceites por estes e respectivas famílias no sentido da sua valorização <sup>(24)</sup>.

4.6 No contexto específico do acompanhamento individual de candidatos a emprego (*job coaching*) para jovens desempregados de longa duração, poderá citar-se um projecto austríaco que permitiu reduzir em 43,5 % a taxa de desemprego juvenil de longa duração de um determinado público-alvo <sup>(25)</sup>. Dos 2000 jovens que participaram no projecto, 820 arranjam emprego, 293 arranjam um lugar de formação em empresa enquanto aprendizes, o que corresponde a uma taxa de sucesso de 60 % <sup>(26)</sup>.

4.7 Por outro lado, as políticas e os programas europeus de investigação deveriam coordenar os esforços desenvolvidos a nível nacional e europeu na área da educação, tanto na educação de base como na formação profissional/específica.

## 5. O papel dos parceiros sociais

5.1 As políticas de juventude devem ser encaradas de um modo global. Neste sentido, a Comissão Europeia elaborou a Comunicação «Promover a plena participação dos jovens na educação, no emprego e na sociedade», que foi apoiada pelo Comité <sup>(27)</sup>. Do mesmo modo, a Comissão tem insistido na necessidade de aproveitar o Fundo Social Europeu, cujo regulamento prevê explicitamente o financiamento de acções para melhorar a integração dos jovens no mercado de trabalho <sup>(28)</sup>.

5.2 O objectivo de melhorar a integração dos jovens no mercado de trabalho deve ser concebido como uma responsabilidade colectiva que requer o envolvimento de toda a sociedade, tanto dos parceiros sociais como de outros actores, como as autoridades públicas, os governos nacionais, regionais e locais, as famílias e as organizações de jovens.

<sup>(24)</sup> Citem-se, por exemplo, os projectos franceses de promoção das fileiras científica e técnica junto das jovens (vd. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), de «Passaporte para o emprego» (vd. [http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var\\_recherche=d%E9favoris%E9s](http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s)), de «Pedagogia pela acção» da Escola Superior de Comércio de Dijon (vd. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), de colocação de estagiários sob a responsabilidade do estabelecimento de ensino (vd. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsablite-9225.html>), de Fóruns de Emprego para facilitar o elo entre as empresas e os jovens licenciados de bairros sensíveis (vd. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>).

<sup>(25)</sup> Vd. [http://portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0).

<sup>(26)</sup> Vd. [http://portal.wko.at/wk/sn\\_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901](http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901).

<sup>(27)</sup> Vd. parecer do CESE, de 17 de Janeiro de 2008, sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Promover a plena participação dos jovens na educação, no emprego e na sociedade», relator Pavel Trantina.

<sup>(28)</sup> Vd. nota de rodapé n.º 3.

5.3 No caso específico da inserção dos jovens no mercado laboral, o papel dos parceiros sociais é determinante, uma vez que são eles quem conhece o funcionamento e as necessidades do mercado, quem conhece as disfunções dessas necessidades em relação com a mão-de-obra existente, quem conhece e vive os problemas decorrentes da evolução do próprio mercado e das novas organizações do trabalho.

5.4 Os parceiros sociais deveriam redobrar os seus esforços em prol do emprego juvenil, reforçando e desenvolvendo a cooperação com organizações representantes de jovens e estabelecimentos de ensino; especificar, no momento em questão, as qualificações necessárias no mercado de trabalho; identificar as aptidões requeridas pelo posto de trabalho e envidar esforços para criar emprego para os jovens, ousando apostar nas suas capacidades sem exigir que tenham experiência prévia, etc.

5.5 O envolvimento dos parceiros sociais tem como objectivos específicos, nomeadamente:

- influenciar os governos nacionais a levarem a cabo reformas adequadas e a desenvolverem políticas nacionais que contribuam para a melhoria da situação dos jovens no mercados de trabalho;
- garantir a todos os jovens a possibilidade de uma realização pessoal através de um emprego estável e de qualidade;
- diminuir o período de transição entre o final da vida escolar e a inserção definitiva na vida activa;
- proporcionar uma perspectiva de segurança no futuro durante esse período de transição;
- preencher construtivamente os períodos de inactividade dos jovens em situação de desemprego ou à procura do primeiro emprego;
- facilitar a integração dos sectores mais vulneráveis da juventude, em particular dos jovens que abandonam precocemente o sistema escolar;
- garantir a conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar;
- estabelecer um equilíbrio adequado entre flexibilidade e segurança;

e contempla várias áreas, a saber:

### 5.5.1 Educação e ensino

- Sensibilizar as autoridades educativas, as escolas e os docentes para a necessidade de uma maior ligação ao mundo do trabalho.

- Promover, a nível local, um conjunto de iniciativas organizadas pelas escolas ou pelas empresas e os sindicatos que permitam aos jovens tomarem contacto com a realidade do mundo laboral.
- Estabelecer parcerias com as escolas, no sentido de proporcionarem aos jovens períodos de aprendizagem nas empresas.
- Incentivar o espírito criativo e empreendedor, em colaboração com todos os interessados (mundo empresarial e sindical inclusive) <sup>(29)</sup>.
- Informar as instituições do ensino superior sobre as necessidades de emprego local e das respectivas necessidades de formação e qualificação.
- Envolver as entidades e organizações juvenis pertinentes no diálogo sobre a integração dos jovens no mercado de trabalho.

#### 5.5.2 Formação profissional

- Participar activamente na concepção e organização dos sistemas de formação profissional, para encontrar respostas às necessidades de novas competências e novos saberes, e antecipar, desse modo, as necessidades de formação ao longo da vida.
- Considerar, ao nível da negociação colectiva, acordos globais, regionais e/ou locais para a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida. É por conseguinte necessário garantir que os sistemas fiscais dos Estados-Membros apoiem os investimentos feitos no capital humano.
- Divulgar junto dos jovens profissões técnicas e o potencial destas no mercado de trabalho.
- Contribuir para a aplicação e avaliação do Quadro Europeu de Qualificações <sup>(30)</sup>, de forma a facilitar o reconhecimento das qualificações dos jovens e a sua mobilidade na Europa.

#### 5.5.3 Estágios profissionais

- Oferecer estágios integrados no percurso escolar dos jovens, proporcionando um contacto precoce dos jovens com a empresa e os trabalhadores.
- Elaborar códigos de conduta sobre a qualidade, as condições de trabalho e remuneração dos estagiários e celebrar convenções colectivas com este fim.

<sup>(29)</sup> Vd., a propósito, o parecer do CESE, de 25 de Outubro de 2007, sobre «O espírito empresarial e a Agenda de Lisboa» (parecer de iniciativa), relator: Sharma, co-relator: Olsson (JO C 44 de 16.02.2008, págs. 84-90) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:PT:PDF>).

<sup>(30)</sup> Vd. A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida (COM(2006) 479 final).

- Instituir a figura do «trabalhador-tutor», responsável pelo acompanhamento do jovem estagiário, para tornar os estágios projectos educativos genuínos, e ajudar a conceber códigos de boas práticas sectoriais para o tutorado.

#### 5.5.4 Negociação colectiva e direitos dos jovens

- Considerar, no plano da negociação colectiva, europeia, nacional, regional, local ou de empresa, a necessidade de enquadrar políticas concretas de apoio à integração dos jovens no mercado de trabalho e de os informar sobre os seus direitos.
- No debate sobre a organização do trabalho e das modalidades que podem ser negociadas e ser objecto de contratos, ter em particular atenção os jovens trabalhadores, de forma que a flexibilidade seja enquadrada por regras negociadas que lhes garantam a necessária segurança. A perspectiva de segurança no percurso de transição dos jovens para a vida activa pode e deve ser considerada ao nível da contratação colectiva.
- No âmbito da negociação colectiva, contribuir para a negociação de condições de trabalho para estudantes, que prevejam horários de trabalho flexíveis, remuneração adequada, especialmente durante os estágios, e tempo para formação.
- Neste mesmo âmbito, prever a possibilidade de conciliação da vida profissional com a pessoal, particularmente ao nível das condições de trabalho e dos horários.

#### 5.5.5 Associativismo

- Ter um papel preponderante no apoio do associativismo juvenil, seja através do apoio à organização de associações de jovens empresários, seja na integração dos trabalhadores nas suas organizações de classe.
- Promover, divulgar e apoiar redes que permitam a comunicação entre os jovens e os diferentes parceiros sociais <sup>(31)</sup>.
- Colaborar com organizações de juventude, para a compreensão dos anseios e aspirações dos jovens e para o seu envolvimento na procura de soluções, particularmente no que se refere ao mercado de trabalho.

<sup>(31)</sup> A título de exemplo, citem-se os casos da Confederação europeia dos jovens empresários (<http://www.jadenet.org/>) JA-YE Europe (Junior Achievemnt Young Enterprise) [<http://www.ja-ye.org/Main/Default.aspx?Template=TTtitle.ascx>] e a iniciativa de EUROCADRES para os estudantes e jovens licenciados STARPRO ([http://www.eurocadres.org/en/p\\_ms\\_in\\_europe/students\\_and\\_young\\_graduates](http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates)).



- Reconhecer das qualificações e competências adquiridas através de acções de educação não formal em organizações juvenis, como parte importante da qualificação para entrar no mercado de trabalho.

#### 5.5.6 Boas práticas

- Trocar informações sobre boas práticas <sup>(32)</sup> através da criação de plataformas nacionais e europeias que incidam em projectos realizados pelas empresas, universidades,

escolas, autoridades locais e regionais, associações de empresários e sindicatos.

#### 5.5.7 Mobilidade

- Apoiar a mobilidade na União Europeia e nas empresas presentes em vários países europeus, informar os jovens sobre os seus direitos relacionados com a mobilidade intra-europeia — favorecendo, neste âmbito, a aprendizagem de outras línguas — e proporcionar a troca de experiências profissionais tendo como premissa a garantia dos direitos dos trabalhadores <sup>(33)</sup>.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(32)</sup> Um exemplo de boas práticas foi o lançamento pela *BusinessEurope* juntamente com os seus parceiros de cooperação de um laboratório «Estimular o espírito de empresa e promover a formação em empreendedorismo». Este laboratório não só fornece exemplos de boas práticas nesta área na Europa como também contribui para os objectivos fixados na Estratégia para o Crescimento e Emprego e na Comunicação da Comissão Europeia «Promover o espírito empreendedor através do ensino e da aprendizagem» e nas suas recomendações de Oslo.

---

<sup>(33)</sup> Os parceiros sociais manifestaram-se sempre favoravelmente sobre os princípios dos programas «Erasmus» e «Erasmus Mundus», bem como sobre a iniciativa da Comissão Europeia «Programa Erasmus para os jovens empresários».

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Garantia do acesso geral a cuidados prolongados e sustentabilidade financeira do sistema de cuidados prolongados para pessoas idosas»**

(2008/C 204/21)

A futura Presidência eslovena, por ofício de 19 de Setembro de 2007, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre o tema:

*«Garantia do acesso geral a cuidados prolongados e sustentabilidade financeira do sistema de cuidados prolongados para pessoas idosas»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2008, tendo sido relatora Waltraud KLASNIC.

O Comité Económico e Social Europeu, adoptou na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 13 de Março), por 99 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

gerações, que exigem informações e respostas educativas apropriadas e medidas políticas <sup>(2)</sup>.

### 1.1 Conclusões

1.1.5 O objectivo deve ser permitir aos idosos e às pessoas de idade muito avançada da Europa envelhecer com dignidade e em segurança, mesmo quando dependentes de cuidados, mas, ao mesmo tempo, velando para que, na aceção de uma solidariedade intergeracional, tal não represente um fardo insuportável para as gerações futuras.

1.1.1 A necessidade de cuidados é um dos riscos da vida, cujo impacto é difícil enfrentar sozinho e que, por isso, necessita de uma responsabilidade partilhada solidária entre as gerações <sup>(1)</sup>.

### 1.2 Recomendações

1.1.2 A forma que reveste esta responsabilidade partilhada deve ser decidida ao nível nacional e regional, tendo em conta as diferentes estruturas familiares e fiscais, a situação laboral, a mobilidade, o alojamento, a densidade populacional, as tradições e as mentalidades.

1.2.1 O Comité Económico e Social Europeu insta o Conselho Europeu e a Comissão a, em conjunto com os Estados-Membros, resolverem com urgência os problemas inerentes ao envelhecimento da sociedade, de forma a garantir que todas as pessoas idosas recebem o apoio e a qualidade de assistência de que necessitam.

1.1.3 Dado que neste domínio há semelhanças não só entre os problemas enfrentados pelos diversos Estados-Membros mas também em questões que ultrapassam as fronteiras nacionais, convirá e justifica-se tratar o assunto no âmbito das instituições da União Europeia. A troca de experiências, através do método aberto de coordenação, por exemplo, reveste especial importância, sendo em alguns casos também necessárias medidas legislativas.

1.2.2 Para responder aos desafios dos cuidados prolongados, são necessárias várias medidas. Os aspectos essenciais incluem:

#### *Financiamento e capacidade financeira*

- o acesso universal a cuidados de alta qualidade deve ser assegurado na prática, incluindo às pessoas com dificuldades especiais ou baixos rendimentos;
- há que desenvolver sistemas financeiros sustentáveis que não deixem os indivíduos enfrentar sozinho este risco da vida, velando ao mesmo tempo por que a sociedade disponha de capacidade financeira para prestar estes serviços sem sobrecarregar inusitadamente as gerações futuras;

1.1.4 Tal como no sistema de saúde, a maior parte dos custos dos cuidados prolongados ocorre nos últimos anos de vida. Desde a concepção dos actuais sistemas de segurança social (sistema de saúde e regime de pensões) a esperança de vida aumentou de modo considerável. Fazer face às novas necessidades levanta questões difíceis de justiça e solidariedade entre

<sup>(1)</sup> Ver também o relatório conjunto da Comissão e do Conselho «Apoiar as estratégias nacionais para o futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados aos idosos», CS 7166/03, Março de 2003.

<sup>(2)</sup> Ver o parecer do CESE de 13.12.2007 sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Promover a solidariedade entre as gerações», relator: Luca JAHIER (CESE 1711/2007 — SOC/277).

- a promoção de medidas preventivas deve ajudar a atenuar na medida do possível o futuro aumento das necessidades. Isso exigirá uma ampla estratégia de prevenção que reúna os aspectos de prevenção sanitária e financeira com os aspectos da providência social e do reforço da capacidade de enfrentar o dia-a-dia;
- deve ser ponderada a criação de incentivos para promover iniciativas privadas em matéria de prevenção, por exemplo, incentivos fiscais, quando tal seja necessário para atingir o objectivo de interesse geral de saúde pública;

#### *Cuidados e oferta de serviços*

- o desenvolvimento de serviços de cuidados personalizados orientados para as necessidades deve também ser garantido nas regiões presentemente desfavorecidas neste domínio;
- as redes familiares e de vizinhança existentes, que actualmente prestam uma grande parte dos cuidados, devem ser encorajadas e reforçadas mediante, por exemplo, formação e apoio aos membros da família;
- as ONG, as iniciativas económicas e sociais e as estruturas de cooperação devem estar mais associadas à assistência e aos cuidados de saúde;
- o trabalho voluntário no domínio da assistência e dos cuidados não médicos deve ser fomentado, em especial mediante formação dos voluntários;
- uma concorrência saudável entre os diferentes prestadores de cuidados oferecerá maior liberdade de escolha aos beneficiários e ajudará a desenvolver a prestação de serviços de acordo com padrões de qualidade definidos, objectivos, missões, caderno de encargos e um regime de assistência social estabelecido, sob a responsabilidade do legislador em cada Estado-Membro, pois estas prestações fazem parte dos serviços sociais de interesse geral <sup>(3)</sup>;
- os idosos e os necessitados de cuidados devem estar mais integrados em redes sociais, de forma a evitar, por exemplo, abusos e maus-tratos;
- há que desenvolver modelos de melhores práticas no domínio dos cuidados paliativos em lares da terceira idade e na assistência domiciliária;
- o desenvolvimento dos cuidados paliativos deve ser encorajado;

#### *Profissionais de saúde*

- devem ser garantidos os recursos humanos para a assistência dando, em especial, aos profissionais de saúde formação de

qualidade e boas condições de trabalho e valorizando a sua actividade profissional;

- deve ser facilitado o reconhecimento das qualificações em toda a UE;
- a Comissão é instada a rever a regulamentação dos aspectos transfronteiriços dos cuidados, tais como o recurso a cuidados de saúde no estrangeiro ou a migração de prestadores de cuidados;
- para eliminar o trabalho clandestino, têm de ser tomadas medidas para que os cuidados prestados até agora ilegalmente se insiram num quadro legal, tendo em conta as características específicas da actividade exercida no domicílio dos pacientes..

#### *Assistência na família*

- devem ser reforçados os incentivos à assistência e aos cuidados não médicos, seja no seio da família, seja numa base voluntária <sup>(4)</sup>;
- devem ser desenvolvidas as estratégias e a oferta de serviços para os idosos que sofram de demência e depressão, que constituem os principais desafios para as famílias e o sistema de assistência;
- deve ser melhorada a possibilidade de conciliar vida familiar e vida profissional através de medidas destinadas a apoiar e a aliviar a sobrecarga das pessoas que, exercendo uma actividade profissional, tratam também de familiares doentes (por exemplo, centros de dia para idosos em grandes empresas, serviços de substituição, assistência domiciliária);

#### *Regras, normas e qualidade*

- devem ser desenvolvidas normas de qualidade para todos os domínios da assistência aos idosos e garantido o seu controlo eficaz por intermédio de organizações ou autoridades de supervisão independentes, bem como de instituições de protecção dos direitos humanos reconhecidas;
- dessa forma se garantirá também a protecção dos direitos humanos e da dignidade nos serviços de assistência tanto públicos como privados e se impedirá que a limitada capacidade de acção das pessoas necessitadas de assistência e a sua dependência desses cuidados não são utilizadas contra eles;

#### *Utilização das tecnologias da informação e comunicação*

- a utilização das tecnologias da informação e comunicação, telemática e auxiliares tecnológicos deve ser promovida no sector dos cuidados e para fins de vigilância, não descurando os aspectos éticos.

<sup>(3)</sup> Ver parecer do CESE de 14.2.2008 sobre os serviços de interesse geral (relator: R. HENCKS — TEN/289).

<sup>(4)</sup> No que se refere à promoção do voluntariado, ver também o parecer do CESE de 13.12.2006 «O papel do voluntariado e o seu impacto na sociedade europeia», relatora: Erika KOLLER (JO C 325 de 30.12.2006).

## 2. Contexto

2.1 A Presidência eslovena do Conselho deseja prosseguir o debate na Europa sobre a gestão das mutações demográficas, focando especialmente a solidariedade entre as gerações. A proporção entre as gerações mais novas, de meia-idade e mais velhas está a alterar-se. O número de pessoas idosas é cada vez maior. Em alguns locais, os jovens actualmente não representam mais do que metade das pessoas nascidas após a Segunda Guerra Mundial. Estes factos levantam uma série de questões relativas à solidariedade e coexistência de gerações. O modo de vida actual e a divisão do trabalho (particularmente nas cidades) comprometem a relação entre as gerações, debilitando e alterando profundamente os seus laços. Há uma tendência para tratar as gerações separadamente à luz dos direitos adquiridos. Neste contexto, uma reacção errada pode resultar num conflito de gerações.

2.2 A Presidência eslovena do Conselho prevê a organização de uma conferência sobre solidariedade e coexistência de gerações (28 e 29 de Abril de 2008) que terá como temas centrais:

- 1) a solidariedade intergeracional em matéria de cuidados de saúde, vida familiar e construção de habitações;
- 2) os cuidados prolongados para pessoas idosas.

2.3 No respeitante ao ponto 1, a Presidência eslovena do Conselho solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre a «Garantia do acesso geral a cuidados prolongados e sustentabilidade financeira do sistema de cuidados prolongados para pessoas idosas».

## 3. Cuidados prolongados — um desafio europeu

3.1 Os cuidados prolongados são um dos desafios sociais fundamentais enfrentados por todos os países da União Europeia. Assim sendo, deverá ter também um lugar na agenda das instituições europeias.

3.2 As instituições europeias, sem prejuízo das competências nacionais, já trataram este tema em diversas iniciativas <sup>(5)</sup> e promoveram, em particular, o intercâmbio de experiências pelo método aberto de coordenação <sup>(6)</sup>. Estes esforços devem ser prosseguidos e reforçados, atribuindo o CESE grande importância ao envolvimento dos parceiros sociais e dos actores da sociedade civil no âmbito deste método.

<sup>(5)</sup> Por exemplo, Conselho da União Europeia, Relatório conjunto sobre a protecção social e a inserção social 2007, conferência sobre «Os cuidados prolongados e intercâmbio transatlântico de pontos de vista e de conhecimentos», Bruxelas, 2006, conferência sobre «Os cuidados prolongados para pessoas idosas», 2005, entre outros.

<sup>(6)</sup> Ver também a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Modernizar a protecção social para o desenvolvimento de cuidados de saúde e de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e duradouros: um apoio às estratégias nacionais pelo método aberto de coordenação», de 20.4.2004, COM(2004) 304 final, e o parecer do CESE sobre o tema de 28.10.2004, relator: Paolo BRAGHIN (JO C 120 de 20.5.2005).

3.3 Os relatórios conexos dos diferentes países indicam que, apesar da diversidade das condições de partida e de contextos, muitos desafios são semelhantes na maioria dos países. Assim, faria sentido desenvolver um trabalho conjunto na procura de soluções.

3.4 Os objectivos definidos em conjunto, a nível da UE, para o acesso universal aos serviços, uma elevada qualidade dos mesmos e um financiamento sustentável dos sistemas também são confirmados por esses relatórios. Esses objectivos estão também na base do presente parecer.

## 4. Contexto demográfico e social

4.1 Os desafios crescentes em matéria de cuidados prolongados resultam de determinadas evoluções que agudizam o problema de diversas formas.

4.2 Graças ao aumento constante da esperança de vida, as nossas sociedades assistem a um forte crescimento do número de pessoas bastante idosas (80+). As previsões apontam para um aumento de 17,1 % entre 2005 e 2010 e 57 % entre 2010 e 2030. Assim, em 2030 haverá na Europa perto de 34,7 milhões de pessoas com mais de 80 anos contra os cerca de 18,8 milhões actuais. Em 1975, o número de pessoas com mais de 80 anos representava apenas 2,0 % do total da população dos países da UE, ao passo que em 2050 representará 11,8 % <sup>(7)</sup>.

4.3 Apesar das tendências comuns, há diferenças surpreendentes no seio dos Estados-Membros e entre eles. Assim, a esperança de vida nos Estados-Membros da UE situa-se entre os 65,4 e os 77,9 anos para os homens e entre 75,4 e 83,8 anos para as mulheres.

4.4 Por outro lado, cada vez mais pessoas idosas vivem sozinhas, quer porque os seus familiares se mudaram para outro local quer por terem enviuvado. A mobilidade, incluindo a mobilidade transfronteiriça, que é promovida noutros domínios da política europeia e nacional, cria desafios suplementares para o sector dos cuidados.

4.5 Devido à baixa taxa de natalidade (em 1960 quase todos os países da UE ultrapassavam a necessária taxa de fertilidade de 2,1 %, ao passo que, em 2003, todos esses países estavam abaixo dela), não só diminuirá o potencial de assistência entre

<sup>(7)</sup> Comunicação da Comissão, Livro Verde «Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas», de 16.3.2005, COM(2005) 94.

gerações (relação entre as pessoas necessitadas de cuidados e os potenciais prestadores) e, consequentemente, o potencial de cuidados familiares, como também será cada vez mais difícil satisfazer a procura de prestadores de cuidados de saúde no mercado de trabalho. Além disso, esta tendência agudizará o problema do financiamento dos cuidados prolongados.

4.6 Outro aspecto das alterações sociais e demográficas, designadamente a mudança nas estruturas familiares e o aumento da taxa de actividade nas mulheres, significa que muitos dos cuidados antigamente prestados pela família, em especial pelas mulheres, deixarão de ser possíveis no futuro, ou sê-lo-ão em menor escala <sup>(8)</sup>.

4.7 A evolução na medicina é um factor essencial para o aumento da esperança de vida e a melhoria da qualidade de vida. O tratamento médico pode, muitas vezes, aumentar consideravelmente a esperança de vida sem, todavia, garantir a cura. As doenças crónicas e prolongadas que necessitam de cuidados intensivos também estão a aumentar.

4.8 Um desafio importante é o aumento da incidência de demência, que exige cuidados prolongados e envolve custos elevados, o mesmo acontecendo com a depressão nos idosos, muitas vezes associada à demência, e que envolve os mesmos desafios para os prestadores de cuidados. São necessários estabelecimentos especializados onde as pessoas possam ser tratadas com dignidade e respeito. Tal é especialmente importante na medida em que o risco de vir a sofrer deste tipo de doença aumenta proporcionalmente com o aumento da esperança de vida. Neste contexto, o acréscimo dos suicídios entre os idosos é também motivo de preocupação.

4.9 Para além das mudanças na sociedade, o facto de novas gerações começarem a precisar de assistência modifica também as atitudes, exigências e capacidades das pessoas que necessitam de cuidados. O desenvolvimento de futuras estratégias deve ter em conta esta dinâmica.

## 5. Garantir o acesso a serviços de cuidados personalizados

5.1 Cuidados prolongados significa dar assistência a pessoas que já não são capazes de viver autonomamente e que, por isso, dependem no seu dia-a-dia da ajuda de terceiros. Necessitam de vários tipos de ajuda desde ajudarem-nos a deslocar-se, fazerem-lhes as compras, cozinharemos e fazerem-lhes outros trabalhos domésticos até aos cuidados de higiene pessoal e dar-lhes de comer. Para este tipo de cuidados prolongados, não são necessárias qualificações médicas. Em muitos Estados-Membros, são, pois, os familiares, geralmente os cônjuges ou os filhos, que continuam a prestar a maior parte dos cuidados prolongados.

5.2 Pelos motivos já referidos, no futuro não se pode esperar que, doravante, os familiares estejam tão disponíveis para a prestação de cuidados. Um número crescente de idosos enfermos

ficará, por conseguinte, dependente de cuidadores profissionais, que prestarão os seus serviços no domicílio da pessoa necessitada de cuidados ou em estabelecimentos especializados.

5.3 Os cuidados prolongados podem ser prestados de diversas formas. Exceptuando os cuidados familiares, os cuidados profissionais podem ser prestados no domicílio, em centros de dia, em grupos da comunidade local, em estabelecimentos de cuidados especializados ou em hospitais. As pessoas necessitadas de cuidados geralmente precisam de diferentes formas de assistência médica e não médica, o que exige uma boa cooperação entre a família, os profissionais de cuidados e o pessoal médico. A coordenação desses serviços é, pois, importante (gestão dos intermediários, gestão dos casos).

5.4 No tocante à prestação de cuidados prolongados, não faz sentido ter uma estratégia única. As diferentes necessidades dos idosos exigem uma vasta gama de serviços de assistência. Assim, é especialmente importante recorrer à experiência de outros países em relação à natureza, organização e efeitos desses serviços.

5.5 Deve haver uma grande liberdade na escolha da forma de assistência e do prestador do serviço. Isso exige não só a disponibilidade de múltiplos prestadores de cuidados, mas também a criação de condições apropriadas para a intervenção de vários prestadores de serviços privados, associativos e públicos e a promoção da concorrência entre estas organizações que conduza a uma melhoria permanente da oferta. Para que os assistidos não sejam prejudicados, esta concorrência deve ser enquadrada por normas de qualidade definidas, a controlar de forma adequada, e, enquanto serviços sociais de interesse geral, colocada sob a responsabilidade do legislador no tocante à definição das missões a cumprir, aos objectivos a atingir e à avaliação dos resultados.

5.6 Os diversos mecanismos de protecção social existentes nos diferentes países afectam a forma como os cuidados são prestados. Se, por exemplo, forem atribuídos mais fundos aos estabelecimentos de cuidados do que à assistência domiciliária, mais pessoas acabarão por ir viver nesses estabelecimentos.

5.7 Há motivos para dar preferência à assistência domiciliária. Muitas pessoas querem continuar a viver nas suas casas, mesmo numa idade mais avançada e na doença. Os cuidados no domicílio, quando prestados por familiares, implicam menos custos do que em estabelecimentos especializados. No entanto, tal não pode levar a que os familiares, em especial as mulheres, se vejam pressionados a carregar esse fardo sozinhos.

5.8 O objectivo deve ser encontrar a melhor forma de assistência para cada situação individual, tendo em conta os interesses de todas as partes envolvidas. Em alguns casos, não há alternativa ao internamento num estabelecimento especializado.

<sup>(8)</sup> Ver, a este propósito, o parecer do CESE, de 14.3.2007, sobre «A família e a evolução demográfica», relator: Stéphane BUFFETAUT (JO C 161 de 13.7.2007).

## 6. Financiamento dos sistemas de cuidados

6.1 A forma de financiamento dos sistemas de cuidados varia muito entre os Estados-Membros e por vezes até mesmo num mesmo país. Isso acontece porque os cuidados prolongados estão muitas vezes divididos por várias estruturas e orçamentos públicos, são com frequência prestados a nível local e existem diferentes sistemas de segurança social, tributação e seguros privados.

6.2 Devido à sua dependência das condições-quadro e estratégias políticas nacionais e regionais, os sistemas de financiamento de cuidados prolongados continuarão a diferir num futuro previsível. Como esses sistemas estão a ser reanalisados em vários países, é útil e importante que se troquem experiências quanto à organização e funcionamento de diversos instrumentos de financiamento (por exemplo, sistemas de seguros, incentivos fiscais) e de sistemas de prestação de serviços (designadamente orçamentos de cuidados pessoais, prestações pecuniárias, prestações em espécie).

6.3 A questão principal no tocante ao financiamento de cuidados prolongados é saber como impedir o aumento dos custos. As medidas e estratégias possíveis incluem:

- manutenção e reforço dos cuidados familiares, em especial mediante incentivos e oferta de serviços de alívio (por exemplo, cuidados de curta duração, cuidados durante férias e equipamentos de cuidados de dia);
- evolução e melhoria constantes das possibilidades de escolha, custo, qualidade e eficiência na prestação de cuidados;
- criação de estruturas competitivas (quando possível e apropriado) para fomentar a percepção dos custos e o desenvolvimento através da concorrência;
- uma estratégia global preventiva no domínio dos cuidados, que deve incluir medidas preventivas de saúde e prevenção de acidentes (por exemplo, quedas em casa), prestações financeiras privadas, estabelecimento de redes sociais novas na velhice que prestem serviços de apoio e reforço das capacidades dos idosos para enfrentar o dia-a-dia (por exemplo, capacidade para a gestão doméstica);
- maior mobilização de voluntários para a assistência (designadamente, ajuda na comunidade local, serviços de visita e acompanhamento, assistência na prestação de cuidados, cuidados paliativos), incluindo debates entre gerações com crianças e jovens;

- maior utilização de soluções tecnológicas na assistência e utilização das tecnologias da informação e comunicação (por exemplo, casas inteligentes, vigilância à distância, aquisição por parte dos idosos da capacidade de comunicarem através de instrumentos informáticos).

## 7. Qualidade dos cuidados prolongados

7.1 As pessoas que precisam de ajuda têm direito a serviços de qualidade. Neste sentido, a União Europeia definiu o objectivo de garantir o acesso a cuidados de elevada qualidade e duradouros <sup>(9)</sup>.

7.2 De acordo com relatórios elaborados pelos diferentes Estados-Membros, registam-se actualmente grandes diferenças nos padrões de qualidade aplicáveis ao sector dos cuidados, em termos do seu carácter vinculativo ou da sua aplicabilidade a nível nacional ou regional. As respostas da maior parte dos países indicam que são poucas as normas e insuficientes os regulamentos.

7.3 Tal como no caso do financiamento, as disposições nacionais e regionais também continuam a ser de aplicação. Neste domínio em particular, o intercâmbio a nível comunitário pode proporcionar ideias e comparações úteis para as disposições nacionais e regionais. Assim, o CESE propõe que, no quadro de um projecto conjunto comunitário, sejam definidos critérios de qualidade para os cuidados prolongados, que os diversos países possam utilizar como orientação para definirem as suas próprias normas e tenham em conta a crescente mobilidade tanto dos doentes carenciados de cuidados como dos prestadores desses cuidados.

## 8. O mercado de trabalho no sector dos cuidados de saúde prolongados

8.1 O sector dos cuidados de saúde e o dos cuidados prolongados representam uma percentagem significativa do emprego global na União Europeia (9,7 % em 2001), sendo responsável pela criação de 1,7 milhões de novos postos de trabalho na UE-15 entre 1997 e 2002. No sector dos cuidados de saúde existe um mercado de trabalho europeu significativo, em parte legal, mas em grande parte também ilegal.

8.2 O sector dos cuidados oferece oportunidades a grupos que muitas vezes sentem dificuldades no mercado de trabalho (por exemplo, mulheres que voltam ao mercado de trabalho, mulheres imigrantes). O CESE propõe que este facto seja

<sup>(9)</sup> Ver programa de acção comunitário no domínio da saúde 2008-2013.

incluído nos programas das agências nacionais de emprego e nos programas europeus de emprego (cursos de reciclagem, aquisição de competências).

8.3 A assistência pessoal domiciliária constitui um mercado em expansão. Numa sociedade baseada na divisão do trabalho, essa assistência pode facilitar a algumas pessoas o exercício da liberdade de escolha na selecção de uma profissão e a conciliação da vida profissional e pessoal. O emprego no domicílio é uma forma de trabalho que por vezes se situa fora da relação tradicional empregado/empregador. É necessário eliminar o trabalho clandestino e estabelecer as condições adequadas para a celebração de contratos de trabalho lícitos.

8.4 O CESE apoia vivamente a utilização do Fundo Social Europeu para acções de formação e para adequar a qualidade do emprego nos sectores dos cuidados de saúde e dos cuidados prolongados, prevenir saídas prematuras e melhorar a qualidade, a flexibilidade, e portanto, a eficiência da cadeia dos cuidados. Os voluntários também devem estar envolvidos nestes programas de formação.

8.5 Em relação ao mercado de trabalho europeu, seria de procurar um reconhecimento rápido, não burocrático e recíproco das qualificações pertinentes.

8.6 Os cuidados de saúde, médicos ou não, são um trabalho física e psiquicamente cansativo, sendo, por isso, importante dar apoio e descanso suficientes aos prestadores de cuidados, de forma a garantir não só a qualidade dos cuidados, mas também a permanência em actividade do pessoal. Nesta área o risco de excesso de trabalho é grande. Trata-se de um trabalho exigente, que requer condições de trabalho optimizadas, salários justos e reconhecimento social.

8.7 A prestação de cuidados é na grande maioria dos casos efectuada por mulheres e deve, portanto, ser incluída nas medidas comunitárias em prol das mulheres e da igualdade entre homens e mulheres.

## 9. Conciliar assistência, vida familiar e vida profissional

9.1 No parecer intitulado «A família e a evolução demográfica» <sup>(10)</sup>, o CESE analisou em detalhe a evolução da estrutura demográfica na União Europeia, bem como a sua repercussão nas famílias. Mas o desenvolvimento demográfico obrigará, no futuro, um número cada vez maior de pessoas a cuidar dos seus familiares idosos paralelamente à actividade profissional. Assim,

<sup>(10)</sup> Ver, a este propósito, o parecer exploratório do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», de 14.3.2007, relator: Stéphane BUFFETAUT (JO C 161 de 13.7.2007).

o desenvolvimento dos serviços de cuidados também deve ser visto como forma de aliviar o fardo dos familiares que dão assistência e hipótese de conciliar melhor a vida profissional e as obrigações de assistência.

9.2 Os parceiros sociais podem promover a troca de medidas para aliviar os familiares prestadores de cuidados, que na prática se tenham revelado úteis <sup>(11)</sup>.

## 10. Cuidados paliativos e morte com dignidade

10.1 As reflexões sobre o fim da vida não devem ser excluídas do debate sobre o envelhecimento da sociedade. De acordo com os princípios da ONU sobre os idosos, todos devem ter direito a morrer com a maior dignidade possível e em harmonia com os respectivos sistemas de valores culturais.

10.2 O CESE debateu o assunto no seu parecer intitulado «Cuidados paliativos — exemplo de actividade de voluntariado na Europa» <sup>(12)</sup>. Chama-se a atenção para as propostas apresentadas nesse domínio <sup>(13)</sup>.

## 11. Violência na assistência

11.1 No seu parecer recente sobre «Maus-tratos a pessoas idosas» <sup>(14)</sup>, o CESE analisou o problema da violência na assistência domiciliária e institucionalizada e apresentou várias propostas, para as quais se chama aqui a atenção.

## 12. Intercâmbio de experiências mediante uma coordenação aberta, projectos de investigação e actividades adicionais

12.1 O CESE, na impossibilidade legal de uma política comunitária para os cuidados prolongados, concorda com a importância primordial do método aberto de coordenação como instrumento para perseguir de modo eficaz os objectivos de modernização e de desenvolvimento de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e sustentáveis.

12.2 Num parecer anterior <sup>(15)</sup>, o CESE propôs os domínios que deviam ser objecto de análise e troca de experiências.

<sup>(11)</sup> Ver, a este propósito, o parecer exploratório do CESE sobre «Papel dos parceiros sociais na conciliação da vida profissional, familiar e privada», de 11.7.2007, relator: Peter CLEVER (JO C 256 de 27.10.2007).

<sup>(12)</sup> Ver, a este propósito, o parecer de iniciativa do CESE sobre «Cuidados paliativos — exemplo de actividade de voluntariado na Europa», de 20.3.2002, relatora: Soscha zu EULENBURG (JO C 125 de 27.5.2002).

<sup>(13)</sup> Ver a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Resposta da Europa ao Envelhecimento da População Mundial — Promover o Progresso Económico e Social num Mundo em Envelhecimento. Contribuição da Comissão Europeia para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento», de 18.3.2002, COM (2002) 143 final.

<sup>(14)</sup> Ver o parecer exploratório do CESE «Maus-tratos a pessoas idosas» de 24.10.2007, relatora: Renate HEINISCH (SOC/279 — JO C 44 de 16.2.2008).

<sup>(15)</sup> *Idem* 3.

12.3 No seu parecer sobre «As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas — Qualidade de vida dos idosos e necessidades tecnológicas» <sup>(16)</sup>, o CESE identificou necessidades de investigação importantes em termos de prevenção e tratamento, qualificações nas profissões de saúde, disponibilidade de serviços de assistência e soluções tecnológicas e apoio aos membros da família. As questões de investigação referidas no parecer são tão pertinentes actualmente como o é o incentivo ao desenvolvimento de definições coordenadas para o sector dos cuidados a nível europeu.

12.4 Além disso, é de fomentar a organização de seminários, conferências e outros encontros, de forma a apoiar a troca europeia de experiências e a elaboração de estratégias de acção.

12.5 A cooperação com organizações internacionais como a OCDE e a OMS também deve ser promovida.

### 13. Direito comunitário

13.1 Embora os cuidados prolongados não sejam da competência directa do direito comunitário, são bastante influenciados

por ele através de outras áreas do direito. Se, por um lado, as consequências da directiva sobre os serviços no mercado interno e, em particular, os serviços sociais de interesse geral são incertas, por outro lado, o Tribunal de Justiça interpreta a livre prestação de serviços em sentido restrito (\*). Os prestadores de serviços, os seus empregados e as pessoas necessitando de cuidados prolongados podem deparar-se com situações de incerteza jurídica numa altura em que a necessidade de tais serviços vai aumentar em todos os países da União. A oferta, tal como os preços, será muito diversa consoante os Estados-Membros, o que poderá conduzir a um aumento, pelo menos nas zonas de fronteira, do turismo médico, que já existe e acarreta graves problemas para as colectividades locais envolvidas. Há que reflectir, pois, no impacto da evolução dessas áreas do direito nos cuidados prolongados.

13.2 O sector dos cuidados está particularmente sujeito à dicotomia entre concorrência e garantia de disponibilidade. Assim, qualquer debate sobre serviços transfronteiriços, direito de trabalho e serviços de interesse geral deve ter aquele sector na devida consideração.

Bruxelas, 13 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(16)</sup> Ver o parecer de iniciativa do CESE «7.º programa-quadro em matéria de investigação: As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas — Qualidade de vida dos idosos e necessidades tecnológicas», de 15 de Setembro de 2004, relatora: Renate HEINISCH (JO C 74 de 23.3.2005).

(\*) Acórdão do TJCE no processo C-341/05 de 18.12.2007 (Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet e o.).



**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos electromagnéticos) (18.ª Directiva especial na acepção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE)»**

COM(2007) 669 final — 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

Em 21 de Novembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*«Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos electromagnéticos) (18.ª Directiva especial na acepção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE)»*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2008, sendo relator K. PATER.

Na reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março de 2008), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 66 votos a favor, 1 voto contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1 O CESE considera que a protecção da saúde dos trabalhadores contra o impacto negativo directo e indirecto dos campos electromagnéticos deve ser abrangido pelas disposições de uma directiva o mais cedo possível. Não obstante, tendo em consideração os argumentos avançados pela Comissão e os constantes deste parecer, o CESE vê com bons olhos a proposta da Comissão.

1.2 O simples adiamento da transposição da Directiva 2004/40/CE não resolverá os problemas respeitantes à aplicação prática das suas disposições. Por conseguinte, o CESE concorda com a Comissão quanto à necessidade de urgentemente iniciar trabalhos para melhorar esta directiva.

1.3 O CESE salienta que o adiamento por quatro anos da data em que a directiva em apreço entrará em vigor e as alterações planeadas ao seu texto transmitirão aos trabalhadores e aos empregadores uma mensagem ambígua quanto às intenções legislativas da Comissão. Assim, o CESE espera que a Comissão actue urgentemente de forma a mitigar os efeitos negativos dessa ambiguidade no sistema jurídico da União Europeia.

1.4 O Comité recomenda que a Comissão tome em consideração no seu futuro trabalho as observações e propostas pormenorizadas contidas neste parecer.

## 2. Contexto do parecer

2.1 O objectivo da proposta da Comissão é adiar por quatro anos, até 30 de Abril de 2012, a transposição da Directiva

2004/40/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos electromagnéticos).

2.2 A principal justificação para a proposta da Comissão é a preocupação de que os valores-limite de exposição para os trabalhadores previstos na directiva possam dificultar o desenvolvimento do diagnóstico médico através da técnica da imagem por ressonância magnética (IRM). A Comissão também pretende mais tempo para efectuar uma avaliação mais pormenorizada do impacto da directiva na segurança noutras categorias de trabalhadores e no desenvolvimento de outros sectores da economia que utilizam campos electromagnéticos.

2.3 Em simultâneo, a Comissão anunciou que irá apresentar propostas de alteração à Directiva 2004/40/CE relacionadas com a publicação prevista para 2008 e 2009 dos resultados de novos estudos científicos, que incluem as recomendações do ICNIRP <sup>(1)</sup> e da OMS <sup>(2)</sup>, que a Comissão aguarda para propor valores-limite de exposição diferentes dos presentemente previstos na directiva.

2.4 A proposta da Comissão não foi objecto de parecer dos parceiros sociais europeus.

2.5 A proposta que altera a Directiva 2004/40/CE é a 18.ª directiva especial na acepção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE; diz respeito à protecção de todas as categorias de

<sup>(1)</sup> ICNIRP — Comissão Internacional para a Protecção contra as Radiações Não-Ionizantes.

<sup>(2)</sup> Organização Mundial de Saúde.

trabalhadores contra o risco de exposição a campos electromagnéticos no local de trabalho <sup>(3)</sup>. A Comissão não submeteu o projecto de directiva original <sup>(4)</sup> ao CESE para parecer, uma vez que considerou que era suficiente o parecer do CESE de 1993 <sup>(5)</sup> sobre a directiva relativa aos quatro agentes físicos no local de trabalho.

2.6 Actualmente, a protecção contra a exposição aos campos electromagnéticos varia de forma significativa consoante os Estados-Membros — sete países já informaram a Comissão de que tinham terminado a transposição das directivas para a sua ordem jurídica interna (Áustria, República Checa, Eslováquia, Lituânia, Letónia, Estónia e Itália <sup>(6)</sup>); noutros países, continuam a aplicar-se disposições mais antigas, (Suécia, Finlândia, Polónia, Bulgária, Roménia, Reino Unido, França etc.); Por último, alguns países não dispõem de disposições específicas sobre esta matéria <sup>(7)</sup>.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Tendo em consideração as disposições da Directiva-Quadro 89/391/CE e os amplos dados científicos disponíveis, esta matéria deve manifestamente ser abrangida por uma directiva europeia, de forma a assegurar uma protecção apropriada da saúde dos trabalhadores, tendo em particular conta as futuras mães, contra o impacto negativo directo e indirecto dos campos electromagnéticos e possibilitar que os trabalhadores executem as suas actividades profissionais correctamente.

3.2 Não obstante, tendo em consideração os argumentos avançados pela Comissão e os constantes deste parecer, o CESE vê com bons olhos a proposta da Comissão.

3.3 O CESE concorda com a Comissão quanto ao facto de ser urgentemente necessário melhorar a directiva para garantir a aplicação prática das disposições da directiva. O CESE considera que uma directiva melhorada deverá abordar de forma mais

sofisticada a questão da protecção contra o risco de exposição aos campos electromagnéticos e ter em consideração as observações pormenorizadas a seguir salientadas.

3.4 O Comité lamenta que a Comissão tenha, pela primeira vez na sua história, atrasado de forma significativa a entrada em vigor das disposições de uma directiva vinculativa relativa às prescrições mínimas de segurança dos trabalhadores e à sua protecção contra riscos no local de trabalho.

3.5 O anúncio da Comissão de que é necessário alterar o texto da directiva e o seu apelo aos Estados-Membros para suspenderem a transposição <sup>(8)</sup> significa efectivamente a retirada da directiva na sua forma actual. Embora, formalmente, o que irá ocorrer seja apenas o adiamento da data de entrada em vigor. Isto resultará em incoerências jurídicas, uma vez que as partes em causa receberão sinais contraditórios quanto ao âmbito da acção necessária para limitar a exposição dos trabalhadores europeus aos campos electromagnéticos. O Comité sublinha, por isso, a importância de definir regras uniformes o mais rápido possível.

3.6 Uma análise das disposições da Directiva 2004/40/CE efectuada numa série de Estados-Membros aquando da preparação da transposição revelou uma série de deficiências que tornam difícil a transposição na totalidade. O Comité espera que a versão do projecto de directiva melhorada, que a Comissão espera ter pronta em 2009, seja apresentada ao CESE para parecer e que as observações que o Comité teça sejam devidamente tomadas em consideração.

3.7 O Comité verifica que os actuais níveis de protecção dos trabalhadores contra os riscos de exposição aos campos electromagnéticos variam de Estado-Membro para Estado-Membro. A preparação urgente de um texto melhorado da directiva, que proporcione a todos os trabalhadores um nível apropriado de segurança durante a exposição a campos electromagnéticos, deve ter um tratamento prioritário.

### 4. Observações na especialidade

4.1 Os fundamentos da Comissão para adiar o prazo de transposição da directiva podem parecer um pouco unilaterais, focando apenas um grupo muito pequeno de trabalhadores (alguns indivíduos em toda a Europa) que estão particularmente expostos a esses riscos, ou seja, os operadores de equipamentos de IRM. A Comissão não tem em consideração os efeitos do

<sup>(3)</sup> As fontes de campos electromagnéticos utilizadas geralmente em vários sectores da economia incluem: aparelhos industriais electrotérmicos (aquecimentos por indução e fornos), aparelhos selantes dieléctricos ou por resistência, equipamentos de soldadura, instalações de electrólise, infra-estruturas industriais de transporte e de distribuição de electricidade, emissores de rádio e de televisão, equipamento de comunicações móveis, incluindo as estações de base de comunicações móveis, instalações de radar, equipamento médico terapêutico e de diagnóstico para utilização em domínios como a electrocirurgia, fisioterapia, diatermia, tomografia por ressonância magnética, estimulações magnéticas transcranianas, etc.

<sup>(4)</sup> Directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos — JO C 77 de 18.3.1993, p. 77.

<sup>(5)</sup> Parecer sobre a Proposta de Directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos — JO C 249 de 18.9.1993, p. 28.

<sup>(6)</sup> Baseado em informações da DG do Emprego.

<sup>(7)</sup> Baseado em informações provenientes do sítio da OMS: <http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFStandards/who-0102/Worldmap5.htm>.

<sup>(8)</sup> Comunicado de imprensa IP/07/1610 de 26.10.2007.

adiamento da acção num grupo muito maior de trabalhadores expostos aos campos electromagnéticos utilizados em vários sectores económicos (soldadura, equipamento electrolítico, antenas transmissoras, equipamentos energéticos, etc.) que se calculam ser pelo menos milhões por toda a Europa.

4.2 O CESE realça que o adiamento do prazo de transposição não resolverá, por si só, os problemas recentemente identificados, relacionados com definições imprecisas. Será necessário criar condições de equidade para os parceiros sociais.

4.3 O CESE crê importante que as regras a estabelecer assentem numa sólida base científica. A investigação científica sobre os efeitos da exposição aos campos electromagnéticos tem uma história que data dos meados do século XX, tendo fornecido um respaldo científico para os limites mínimos de saúde e segurança na exposição dos trabalhadores. Por conseguinte, o CESE acredita que a adopção da directiva melhorada deve ser efectiva sem a demora de quatro anos, como proposto pela Comissão.

4.4 O CESE considera que a Comissão Europeia deve dar prova de mais iniciativa e independência na elaboração activa de uma política de protecção dos trabalhadores contra a exposição excessiva aos campos electromagnéticos no local de trabalho [especialmente tendo em conta que a generalidade das pessoas já goza de semelhante protecção ao abrigo da Recomendação 519/1999 <sup>(9)</sup>] e que alguns países já estabeleceram regimes jurídicos para a protecção dos trabalhadores contra a exposição aos campos electromagnéticos <sup>(10)</sup>.

4.5 O Comité considera que a Comissão, através da consulta aos peritos e instituições jurídicos e científicas dos 27 Estados-Membros, poderá utilizar eficientemente a experiência prática destes e tomar em consideração as soluções legislativas específicas adoptadas em várias regiões para resolver os problemas recentemente identificados que constituem obstáculos à transposição e à aplicação efectiva da Directiva 2004/40/CE.

4.6 O CESE exorta a Comissão, como no seu parecer de 1993 <sup>(11)</sup>, a realizar estudos para identificar os riscos para a saúde dos trabalhadores causados pelas condições no local de trabalho, tais como a exposição a campos electromagnéticos

estáticos ou a uma radiação de média frequência (incluindo a exposição por muitos anos).

4.7 Tomando em consideração as melhorias à Directiva 2004/40/CE planeadas pela Comissão e o seu apelo aos Estados-Membros para cessarem todos os trabalhos para a transposição formal das disposições da Directiva, é necessário que as normas publicadas do CENELEC <sup>(12)</sup> não incluam referências à sua «harmonização com a Directiva 2004/40/CE» até à elaboração do texto melhorado. Isto possibilitará a preservação de um nível adequado de coerência dentro do sistema jurídico da União Europeia.

4.8 Fazer com que as condições de exposição dos trabalhadores estejam em consonância com as disposições da directiva pode, em determinados casos, implicar ajustamentos técnicos significativos (incluindo a substituição de equipamento) e a aplicação da directiva pelas empresas deve, portanto, até certo ponto, ter em conta as considerações económicas. Neste contexto, vale a pena analisar as experiências do passado provenientes da transposição da directiva sobre equipamentos de trabalho <sup>(13)</sup> que incluía um período de tempo adequado para a adaptação dos postos de trabalho às exigências da directiva.

4.9 Na perspectiva dos empregadores, são necessárias urgentemente disposições sobre novas instalações, uma vez que a abordagem mais barata e mais eficiente para o problema é que os fabricantes apresentem soluções técnicas que reduzam ou eliminem totalmente o risco para os trabalhadores. O CESE realça que as acções desse género também protegem da exposição quem utiliza esses equipamentos numa actividade económica independente e que não está formalmente abrangido pelas disposições de protecção dos trabalhadores da directiva (por exemplo, um trabalho de soldadura em empresas familiares de artesanato ou em explorações agrícolas).

4.10 Além disso, a entrega pelos fabricantes e fornecedores da documentação adequada relativa à natureza e extensão dos campos electromagnéticos gerados por vários aparelhos tornará possível, no futuro, reduzir significativamente os custos da avaliação dos riscos de exposição relacionados com o trabalho. Neste momento, a inexistência de disposições efectivas a nível europeu significa que essa documentação frequentemente não é

<sup>(9)</sup> Recomendação 1999/519/CE do Conselho, de 12 de Julho de 1999, relativa à limitação da exposição da população aos campos electromagnéticos (0 Hz — 300 GHz), JO L 199 de 30.7.1999, p. 59.

<sup>(10)</sup> O ICNIRP, acima referido, que desempenhou durante muitos anos um importante papel no desenvolvimento da legislação da UE neste domínio, baseia o seu trabalho em estudos desenvolvidos por um grupo de aproximadamente doze peritos provenientes de 9 Estados-Membros, sem a participação dos parceiros sociais e dos peritos dos países que aderiram à União a partir de 2004.

<sup>(11)</sup> Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos — JO C 249 de 13.9.1993, p. 28.

<sup>(12)</sup> CENELEC — Comité Europeu de Normalização Electrotécnica.

<sup>(13)</sup> Directiva 89/655/CEE do Conselho, de 30 de Novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho no trabalho (segunda directiva especial, na acepção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE) (89/665/CEE), na redacção dada pelas Directivas 95/63/CE e 2001/145/CE.

apresentada, a qual constitui um grande encargo, especialmente para as PME, que muitas vezes não podem efectuar uma avaliação profissional de riscos.

4.11 O acesso à documentação apropriada dos fabricantes permitirá que os sindicatos e as companhias de seguros empreendam diversas actividades dirigidas à protecção dos trabalhadores, independentemente do prazo para a transposição da directiva e das suas futuras disposições (em consonância com a

prática universalmente recomendada de evitar riscos desnecessários sempre que possível).

4.12 O CESE manifesta preocupação pelo facto de o adiamento do prazo para transposição da directiva poder conduzir à entrada em serviço de novo equipamento sem qualquer documentação relativa aos riscos gerados pela sua utilização ou reparação.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Reforma do orçamento da UE e futuro financiamento»**

(2008/C 204/23)

Em 25 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a:

*«Reforma do orçamento da UE e futuro financiamento»*

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os trabalhos do Comité na matéria, adoptou o seu parecer em 20 de Fevereiro de 2008, sendo relatora Susana FLORIO.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 113 votos a favor, 18 votos contra e 15 abstenções, o seguinte parecer:

#### **1. Conclusões e recomendações**

1.1 Tendo em conta as mudanças radicais operadas nos últimos decénios, a União Europeia relança uma agenda política que inclui entre as suas prioridades as alterações climáticas, a energia e a imigração, problemas novos a que é necessário responder rapidamente. O CESE entende, por isso, dever participar na reflexão aberta pela Comissão sobre as políticas orçamentais, instrumento fundamental para fazer face a estes desafios.

1.2 A reapreciação do orçamento da União Europeia ocorre no contexto da delicada ratificação do Tratado de Lisboa e está directamente relacionada com o debate sobre as políticas de coesão e de investigação e sobre o «estado de saúde» da PAC. As eleições do Parlamento Europeu realizar-se-ão a breve trecho, bem como a instalação da nova Comissão. Por esta razão, o CESE adverte para a dificuldade de empreender um debate tão importante numa altura em que duas instituições principais estão em fase de renovação. Espera também que os governos dos 27 países da União Europeia estejam disponíveis para tomarem decisões estratégicas sem vacilar. Solicita à Comissão que

esclareça quais os instrumentos que pretende utilizar no processo de consulta.

1.3 À concepção das políticas orçamentais subjaz uma escolha de fundo: o federalismo ou um sistema intergovernamental. É certo que as modalidades de financiamento do orçamento são um dos meios de medir o grau de integração europeia.

1.4 Antes mesmo de avaliar os recursos económicos necessários e o modo de os obter, será indispensável verificar se as políticas comunitárias estão actualizadas, em particular, as que têm uma longa história e que, embora tendo tido aspectos positivos para o desenvolvimento e o crescimento económico, deverão ser ajustadas e reforçadas para responder aos novos desafios. Importa realizar uma análise aprofundada e corajosa dos fundos estruturais, dos fundos de coesão, das políticas regionais, etc., para estudar, em especial, o seu impacto e a sua eficácia nos novos Estados-Membros, tendo em conta o «Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social» (COM(2007) 273 final), sobre o qual o CESE se pronunciou recentemente <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. Parecer do CESE sobre o «Quarto Relatório sobre a coesão económica e social», CESE 1712/2007.

1.5 A reapreciação orçamental deverá inspirar-se nos princípios pelos quais se rege a integração europeia, partindo da concepção de desenvolvimento sustentável: solidariedade, proporcionalidade, paz, prosperidade, liberdade, segurança, bem-estar colectivo e geral, equidade e redistribuição. A necessidade de dar uma resposta eficaz aos graves riscos associados às alterações climáticas deve ser o quadro de referência para qualquer proposta relativa às futuras perspectivas financeiras. Ao mesmo tempo, há que envidar esforços para melhorar a informação, a transparência e a legibilidade do modo como é obtido e gasto o dinheiro dos contribuintes europeus, tendo como objectivo, entre outros, lutar contra o eurocepticismo.

1.6 Convém avaliar a possibilidade de abolir definitivamente todos os abatimentos, prerrogativas e derrogações que caracterizam o orçamento actual. A revisão deve representar um progresso significativo em relação a estas disposições que não estão em conformidade com o espírito de solidariedade próprio da integração europeia.

1.7 O CESE considera que o financiamento do orçamento comunitário deve ser revisto em consonância com o artigo 269.º do Tratado (?). Perante as diferentes possibilidades de reforma, o Comité sublinha que, qualquer que seja a solução escolhida, ela deverá ser executada gradualmente. Deverá procurar-se um amplo consenso com os parlamentos nacionais e as administrações regionais e locais e deverá, sobretudo, privilegiar-se o princípio da capacidade contributiva de cada Estado-Membro, tendo em conta também o volume acrescido de objectivos de despesa. A este propósito, o CESE reitera a posição já adoptada em parecer anterior «Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada para 2007-2013» (?).

1.8 Perante um fenómeno como a renacionalização geral das políticas, a fase de execução orçamental é ainda mais delicada no tocante às relações entre as instituições comunitárias e os cidadãos, bem como à percepção que estes têm da acção comunitária. Uma maior co-responsabilidade da Comissão e dos Estados-Membros na execução do orçamento é um elemento importante inclusivamente para o envolvimento de todos os intervenientes económicos e sociais (como estabelece o novo artigo 274.º do Tratado de Lisboa). O CESE é de opinião que as estratégias a longo prazo devem ser prosseguidas com continuidade financeira; poderá, porém, revelar-se necessário deixar uma certa margem de manobra no caso de ser preciso dar uma resposta rápida ou de as circunstâncias se alterarem.

1.9 O princípio de participação e de contribuição, que está na origem dos sistemas fiscais de numerosos países da União Europeia e que se baseia na equidade e na redistribuição, parece ser aquele que se revelou o mais eficaz e o mais eficiente.

1.10 Todos os intervenientes envolvidos nos diferentes níveis, desde os governos nacionais até aos cidadãos, são ao mesmo tempo responsáveis e beneficiários dos fundos comunitários.

1.11 Para poder aferir bem as novas e as antigas políticas em função dos desafios internacionais e, por conseguinte, avaliar melhor o volume de recursos necessários, todo o sistema de

avaliação *ex ante* e *ex post* deverá ser reforçado. Deve ser assegurada a independência e a transparência do organismo de avaliação.

1.12 A avaliação deverá ter em conta a eficácia e a interacção dos vários sistemas de despesas públicas: comunitárias, nacionais e regionais e, ainda, a possibilidade de várias entidades interagirem no processo (Banco Europeu de Investimento, parcerias público-privadas, etc.).

1.13 Deverá ser garantida a coerência com os instrumentos de política macroeconómica: por exemplo, o Pacto de Estabilidade e Crescimento prevê critérios rígidos no que toca à estabilidade, mas não diz praticamente nada em relação ao crescimento e, consequentemente, aos investimentos públicos. Será necessário, além disso, melhorar a coordenação das políticas orçamentais nacionais.

1.14 Nos últimos anos assistiu-se a novos fenómenos económicos e financeiros globais: a concorrência internacional é maior e o emprego na União Europeia mais vulnerável. Fundos como o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização são um exemplo de instrumentos necessários, mas não ainda suficientes para fazer face a este tipo de fenómenos.

## 2. Introdução

2.1 Ao apresentar a comunicação SEC(2007) 1188 final, a Comissão Europeia lançou uma consulta pública a todos os intervenientes interessados com o propósito de reapreciar o orçamento em 2008/2009. Com base nos resultados desta primeira consulta, que terminará em 15 de Abril de 2008, a Comissão apresentará provavelmente até ao final de 2008 ou início de 2009 um texto (não está ainda definido se se tratará de um livro branco) que constituirá uma proposta para avaliar, rever e modificar o regime dos recursos próprios da União, bem como as modalidades de financiamento e despesas das actividades comunitárias.

2.2 Expirado o prazo para a consulta, previsto para 15 de Abril de 2008, as conclusões serão apresentadas pela Comissão numa conferência (27 de Maio de 2008). No final de 2008, início de 2009, a Comissão apresentará um novo documento de revisão, devendo a proposta concreta ser apresentada na terceira e última fase (2010-2011).

2.3 O CESE tem o dever e a oportunidade de responder às perguntas feitas na consulta da Comissão, bem como de se exprimir sobre as propostas concretas avançadas por outros intervenientes institucionais sobre a reforma do sistema orçamental da UE.

2.4 A reforma aprofundada do orçamento europeu reveste-se de importância fundamental e primordial não somente para assegurar um funcionamento e um financiamento equitativos e transparentes da União e das suas políticas, mas também para superar a recente crise institucional e desfrutar o melhor possível dos resultados alcançados com o Tratado de Lisboa.

(?) O primeiro parágrafo do artigo 269.º reza assim: «O Orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas.»

(?) Cfr. Parecer do CESE intitulado «Construir o nosso futuro em comum — Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada para 2007-2013», JO C 74 de 23.5.2005, p. 32.

### 3. Historial do orçamento da UE

3.1 O orçamento da União Europeia deve ser considerado um dos instrumentos essenciais da realização dos objectivos políticos da União. Ainda que seja muito importante em termos absolutos, em percentagem é modesto, tendo vindo a diminuir nestes últimos anos, apesar do alargamento a 27 países <sup>(4)</sup>.

3.2 Certas políticas da União Europeia, como a política de coesão, necessitam, para se realizarem, de apoio financeiro, enquanto outras, como a política da concorrência, recorrem a outros instrumentos para a consecução dos seus objectivos. O financiamento e o funcionamento do orçamento devem, por conseguinte, ser concebidos de modo a permitirem concretizar os objectivos das políticas que assentam as suas bases essenciais precisamente no orçamento.

3.3 Desde a sua origem, o orçamento da UE tem sofrido modificações e transformações ao ritmo das etapas da integração europeia: o mercado único, os alargamentos e, em especial, ampliação do espectro das políticas da União Europeia. Uma parte importante do orçamento foi afectada tradicionalmente a um número relativamente limitado de políticas, mas os objectivos políticos prosseguidos também registaram modificações e evoluções que justificam uma revisão do orçamento.

3.4 A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1952, era financiada por um verdadeiro sistema de recursos próprios, provenientes de uma percentagem fixa cobrada sobre cada tonelada de aço produzida, que as empresas do sector do carvão e do aço pagavam directamente ao orçamento da Comunidade. De acordo com o princípio de solidariedade e para garantir a independência em relação às reivindicações nacionais, o Tratado CE reafirmava que «o orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas» (artigo 269.º).

3.5 A Decisão do Conselho Europeu do Luxemburgo, de 21 de Abril de 1970, introduz um verdadeiro sistema de financiamento por recursos próprios, definidos como receitas afectadas definitivamente à Comunidade para financiar o seu orçamento e que lhe cabem por direito sem necessidade de decisão ulterior dos Estados-Membros. Actualmente, o quadro financeiro é composto pelos recursos próprios provenientes dos **direitos agrícolas** e dos **direitos aduaneiros** cobrados sobre as importações nas fronteiras externas, de uma taxa aplicada à base harmonizada do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e, finalmente, de uma taxa aplicada ao rendimento nacional bruto (RNB) a cobrar apenas quando os três primeiros recursos não são suficientes para cobrir os compromissos financeiros da Comunidade.

3.6 O cálculo do recurso **IVA**, baseado numa taxa média ponderada aplicada ao montante líquido das receitas («método das receitas»), fez com que este recurso passasse de um verdadeiro recurso «próprio» a dispositivo estatístico utilizado no cálculo da contribuição dos Estados-Membros, afastando-se assim do espírito que tinha presidido à sua introdução.

3.7 Ao longo dos anos, a proveniência dos recursos próprios conheceu uma verdadeira revolução. Segundo os dados comunicados pela Comissão no documento de consulta <sup>(5)</sup>, se em 1988 o recurso RNB representava menos de 11 % em comparação

com os 28 % provenientes dos direitos aduaneiros e dos direitos agrícolas e 57 % oriundos do IVA, em 2013 prevê-se que ele atinja 74 % das receitas orçamentais, ao passo que os direitos aduaneiros e os direitos agrícolas representarão 13 % e o recurso com base no IVA 12 %.

3.8 Isso significa que a maior parte dos recursos destinados à União Europeia são já hoje, e mais ainda num futuro próximo, retirados dos orçamentos dos Estados-Membros, onde figuram às vezes como «rubricas de despesa». Basta pensar que, em 2013, os recursos próprios enquanto tais serão reduzidos para 12 %, o que denota um financiamento do orçamento que se afasta totalmente da letra e do espírito do Tratado.

3.9 Para além das fontes de financiamento, a estrutura das despesas orçamentais também evoluiu consideravelmente com o tempo. Os pagamentos destinados à política agrícola comum (PAC), por exemplo, atingiram um pico de 70,8 % em 1985, ao passo que em 1988 se fixaram pelos 60 % das despesas totais. Em 2013, as despesas da PAC serão reduzidas praticamente para metade (32 %). A política de coesão quanto a ela conheceu uma evolução inversa: se em 1965 lhe eram consagrados apenas 6 % das despesas, em 1985 os montantes afectados aumentaram para 10,8 %, em 1988 para 17,2 % e em 2013 serão de 35,7 % do orçamento da UE. A prevista revisão da PAC deverá ter em conta não só o apoio à agricultura, mas também os benefícios que ela assegurou aos cidadãos da União do ponto de vista da qualidade e do controlo.

3.10 Sobretudo desde o Tratado de Maastricht coloca-se um problema de coerência: foram atribuídas novas competências à União Europeia e foram progressivamente definidos novos objectivos (por exemplo, recentemente o compromisso sobre as questões ambientais), mas tal não teve incidência no volume do orçamento comunitário, que continuou a ser fundamentalmente o mesmo.

3.11 Existem vários instrumentos, tais como o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, recentemente criado, que não estão inscritos no orçamento. Não dispõem de cobertura financeira específica, sendo o seu funcionamento e a sua utilização tributários dos excedentes das outras rubricas orçamentais e de outros fundos comunitários liberados. Na prática, um tal dispositivo atribui a estes instrumentos uma importância menor e, por conseguinte, um financiamento e um funcionamento que, efectivamente, são limitados.

3.12 Outros elementos, como a introdução em 1985 da «excepção britânica», que foi estendida seguidamente a outros Estados, e as múltiplas derrogações e desequilíbrios que contribuem para a ilegibilidade e a opacidade do orçamento, tornam ainda mais premente e vital a necessidade de reapreciar o orçamento, bem como as suas modalidades de funcionamento e de financiamento.

### 4. Necessidade de uma reapreciação orçamental para preparar a União Europeia para os desafios do futuro

4.1 O CESE considera que as bases do orçamento de uma realidade única no mundo como a União Europeia devem estar em conformidade com os princípios fundamentais da integração europeia que fundamentam os Tratados, nomeadamente os

<sup>(4)</sup> Ver gráficos em anexo.

<sup>(5)</sup> SEC(2007) 1188 — Comunicação da Comissão — Reformar o orçamento, mudar a Europa: documento de consulta pública com vista à reapreciação orçamental de 2008/2009.

Tratados fundadores. Os objectivos de paz, prosperidade, liberdade, segurança, bem-estar colectivo e geral, equidade e redistribuição devem ser a referência principal aquando da adopção das decisões. Tendo em conta desafios como as alterações climáticas e a degradação do ambiente, devia-se também incluir a sustentabilidade como um importante princípio basilar para todas as despesas do futuro orçamento.

4.2 As soluções que forem adoptadas deverão sê-lo sob o signo da transparência e da legibilidade do quadro global que regerá o orçamento, contribuindo assim para criar uma relação mais directa entre os cidadãos europeus e as instituições da União.

4.3 A reapreciação do orçamento deverá garantir o respeito pelo princípio de equidade entre os Estados-Membros, transpondo derrogações, concessões e prerrogativas. O financiamento do orçamento pelos diferentes Estados-Membros deverá ter em conta o nível geral de prosperidade e responder também a princípios de solidariedade.

4.4 A reapreciação do orçamento deverá, em nome do princípio da não-discriminação e igualdade de todos os cidadãos europeus, prever medidas especiais para que os Estados-Membros que usufruem de derrogações, privilégios e excepções saiam do sistema.

## 5. Para uma mudança do actual sistema de financiamento

5.1 O documento de consulta proposto pela Comissão Europeia deve ser a ocasião para iniciar uma discussão séria entre todos os intervenientes, institucionais, políticos e sociais, a fim de superar as contradições que caracterizam o orçamento europeu e sobretudo o seu financiamento.

5.2 O CESE sublinha que, dado o carácter sensível desta matéria, será necessário procurar um largo consenso entre todos os intervenientes, desde os parlamentos nacionais até aos parceiros sociais e à sociedade civil, e, durante o processo de introdução das modificações adoptadas, será necessário tender para uma aplicação progressiva que garanta uma adesão generalizada ao projecto de reforma, a fim de evitar tratamentos de favor em relação a um ou outro Estado-Membro.

5.3 Com base no novo Tratado de Lisboa, o CESE é de parecer que a reapreciação orçamental deve instituir um sistema de financiamento do orçamento com novas formas de recursos próprios. É conveniente pôr termo, nomeadamente, a duas incongruências que caracterizam a situação actual: o facto de 70 % das dotações provirem do recurso RNB que, pelo menos, formalmente tem o carácter de recurso auxiliar, e o de quase 85 % do total provir de recursos que, na realidade, não são recursos «próprios» e, por conseguinte, directamente destinados à União.

5.4 O CESE deseja, portanto, um regresso à letra e ao espírito do artigo 269.º do Tratado, que estabelece sem ambiguidades o primado dos recursos próprios no financiamento do orçamento.

Afigura-se-lhe interessante o debate suscitado pelo Relatório Lamassoure do Parlamento Europeu <sup>(6)</sup>, que, entre outros aspectos, inclui ideias relativas para uma revisão do sistema de recursos próprios:

- IVA;
- impostos especiais sobre os combustíveis destinados aos transportes e outros impostos sobre a energia;
- impostos especiais sobre o consumo de tabaco e álcool;
- impostos sobre os lucros das sociedades.

5.5 Os cidadãos europeus deverão beneficiar de uma maior e melhor informação, transparência e eficácia do sistema. Além disso, deverão ser-lhes dadas condições para controlar e avaliar o modo como as contribuições que pagam para UE são gastas no seu funcionamento e nas suas políticas através de uma participação o mais consciente possível. É esse um dos fundamentos de qualquer governo democrático.

5.6 É certo que as modalidades de financiamento do orçamento são um dos meios de medir o grau de integração europeia. Num sistema mais federal, uma taxa europeia seria justa e mais transparente. Todavia, pensar que na actual situação os economistas europeus não conseguem encontrar uma solução é errado e revela falta de vontade política.

## 6. Políticas e papel da União Europeia

6.1 Na comunicação SEC(2007) 1188 final, a Comissão Europeia enuncia todo um conjunto de factores <sup>(7)</sup> que influenciam directa e indirectamente as escolhas estratégicas e a agenda política da União. Estes factores vão desde o envelhecimento da população ao progresso científico e tecnológico, da competitividade dos mercados mundiais às alterações climáticas, da solidariedade enquanto compromisso europeu às políticas em matéria de desenvolvimento rural.

6.2 Sendo o orçamento um dos instrumentos essenciais da realização dos objectivos destinados a fazer avançar a UE, a respectiva reapreciação deverá ser empreendida com base numa ampla reflexão aprofundada relativa ao papel e às aspirações da União a 27.

6.3 O CESE é de parecer que será conveniente, por conseguinte, com base nesta consulta, estabelecer um consenso dentro e fora das instituições em redor das políticas julgadas fundamentais para o futuro da Europa. Será necessário, pois, determinar como a União Europeia reforçou o seu papel e o seu âmbito de intervenção nestes sectores. Tudo isto deverá ser feito, por maioria de razão, à luz do novo Tratado.

6.4 No respeitante às decisões relativas às políticas que deverão estar no centro da acção da União nos próximos anos, convirá analisar cuidadosamente todas as incoerências e os atrasos verificados no passado, sobretudo no sistema de financiamento, de forma a não repetir os mesmos erros.

<sup>(6)</sup> Parlamento Europeu, Relatório sobre o futuro dos recursos próprios da União Europeia (A6-0066/2007), de 13 de Março de 2007, relator: Alain Lamassoure.

<sup>(7)</sup> Cf. n.º 2.1 da comunicação SEC(2007) 1188 final.

6.5 Entre os diversos domínios de intervenção e as políticas mais específicas descritos pela Comissão no documento de consulta como outros tantos desafios para o futuro, será necessário colocar particularmente a tónica, inclusivamente de um ponto de vista económico, nas intervenções a favor da coesão económica e social. Desde o recente alargamento da União acentuaram-se as disparidades, devendo a reapreciação do orçamento ser igualmente a ocasião para continuar a promover o desenvolvimento das regiões menos avançadas, pela evidente razão de que o progresso económico e social, incluindo o das regiões menos prósperas da União, se repercute positivamente em todos os Estados-Membros e nas suas economias.

6.6 Além disso, a solidariedade e a justiça social devem continuar a ser, como já foi recordado, valores inspiradores da acção da UE. Perante desafios como, por exemplo, a imigração, a UE deve saber projectar o seu papel e o seu modelo social fora das suas fronteiras. Para o efeito, dispõe de instrumentos, nomeadamente financeiros, cuja finalidade é eliminar as causas da emigração nos países de origem.

6.7 Enfrentar o desafio das alterações climáticas é uma prioridade cada vez mais importante para a Europa e, no futuro, importa reflecti-lo nos objectivos prioritários de despesa. Há que atribuir financiamento adicional à investigação e ao desenvolvimento das tecnologias de ponta em matéria de energia e transportes e desenvolver métodos de captura e armazenamento de dióxido de carbono. Também devem ser atribuídos fundos avultados às medidas de adaptação e mitigação nos países menos desenvolvidos e devem apoiar-se os investimentos em baixas emissões de dióxido de carbono nas economias emergentes.

## 7. Aproximar os cidadãos europeus das políticas orçamentais

7.1 A crise institucional da União Europeia deve-se, em parte, à própria estrutura do orçamento, que carece de reformas indispensáveis: o debate de curto alcance que ocorreu nestes últimos anos a propósito dos recursos próprios contribui para dar uma má imagem da União na situação actual. A complexidade, a ilegibilidade e a existência de derrogações e de excepções são outros tantos elementos que se afastam dos princípios da integração europeia e contribuem para alimentar o eurocepticismo.

7.2 Tendo em conta as dificuldades surgidas durante o processo do Tratado Constitucional, primeiro, e do Tratado de Lisboa, a seguir, o orçamento e a sua necessária reapreciação não devem contribuir ainda mais para dar a ideia de que o dinheiro dos cidadãos europeus financia um «poço sem fundo». Convém, por isso mesmo, estabelecer uma relação mais explícita entre as despesas e os resultados obtidos.

## 8. Que futuro para os recursos próprios?

8.1 O debate sobre as modalidades de financiamento da União é um dos aspectos mais discutidos no âmbito da reapreciação do orçamento. O quadro actual de financiamento do orçamento (que foi recordado no ponto 3.7) afasta-se objectivamente de um financiamento baseado sobretudo em recursos próprios. Tendo em vista a revisão, as opções vão desde a introdução de um novo recurso próprio que substitua as anteriores formas de financiamento até soluções que privilegiem o RNB dos Estados-Membros.

8.2 No *Relatório sobre o futuro dos recursos próprios da União Europeia*, aprovado em Março passado (relator: Alain

Lamassoure)<sup>(8)</sup>, o Parlamento Europeu criticou a estrutura actual do orçamento e o seu financiamento, tendo proposto uma reforma em duas fases que resultam, contudo, de uma só decisão. A primeira fase, transitória, conduziria a uma melhoria do sistema actual das contribuições nacionais, enquanto a segunda fase deve conduzir à criação, segundo o PE, de um recurso próprio que substitua os mecanismos existentes.

8.3 Repetindo que a introdução de um imposto europeu não teria nada de revolucionário no sentido em que não teria qualquer incidência nos encargos que pesam sobre os contribuintes, o PE enuncia os critérios aos quais o novo sistema deveria conformar-se: suficiência, estabilidade, visibilidade e simplicidade, custos de funcionamento modestos, afectação eficiente dos recursos, equidade vertical (redistribuição), equidade horizontal (impacto igual sobre todos os contribuintes europeus) e contribuições justas (conformidade com a riqueza e a prosperidade dos diferentes Estados).

8.4 Baseado na reiterada constatação de que o orçamento europeu é insuficiente para atender aos objectivos e desafios a que a UE se propõe, o CESE pretende lançar uma reflexão sobre a introdução de um imposto europeu. Tendo em conta os diferentes graus de relevância da legislação comunitária, uma hipótese seria utilizar as eventuais sanções a aplicar aos países que não procedem à transposição de algumas directivas fundamentalmente importantes para financiar projectos de interesse europeu.

8.5 O CESE aprecia a coerência do relatório e as numerosas propostas nele avançadas e concorda com a análise do PE no que diz respeito ao estado actual de saúde do orçamento e à necessidade de ser revisto. Deseja, no entanto, chamar a atenção também para as dificuldades que a introdução de um tal sistema apresentaria. A introdução de um financiamento fundado num «imposto europeu» esbarraria indubitavelmente com fortes resistências, sobretudo devido a problemas de comunicação com os cidadãos.

8.6 A este propósito, a União Europeia deverá esforçar-se mais por desenvolver plenamente, para além do apoio à competitividade, a salvaguarda e a promoção da coesão, do ambiente, do emprego e do modelo social europeu.

8.7 Espera que as decisões que serão tomadas no âmbito da reforma do financiamento do orçamento da UE procurem soluções que, evitando as derrogações e as excepções, privilegiem a capacidade contributiva de cada Estado-Membro à luz dos princípios de equidade, igualdade e solidariedade. Defende, além disso, que, embora o debate sobre os recursos seja de uma importância fundamental, não deve eclipsar nem relegar para segundo plano a discussão sobre as escolhas estratégicas, o papel e as políticas da União.

## 9. Modalidades de execução do orçamento transparentes e eficazes

9.1 A execução orçamental é outra das importantes questões sujeitas à reapreciação. Transparência, fiabilidade e legibilidade são critérios que desempenham um papel particularmente importante nesta fase. Além disso, é, em particular, na fase da execução que os cidadãos europeus tomam conhecimento da

<sup>(8)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-066+0+DOC+WORD+V0//PT>



acção da UE e julgam os resultados concretos. Convirá também sincronizar o ciclo orçamental com os mandatos institucionais do Parlamento Europeu, da Comissão e do Conselho Europeu.

9.2 O CESE considera que é conveniente desenvolver ainda os esforços de informação dos cidadãos europeus relativos aos resultados atingidos pelas políticas e pelos fundos europeus, por duas razões essenciais: 1) por uma questão de transparência; 2) para combater o eurocepticismo e uma informação que, de maneira frequentemente tendenciosa, procura privilegiar os fracassos, apesar de menos numerosos, em relação aos sucessos.

9.3 No respeitante à estabilidade dos quadros financeiros e à sua flexibilidade interna, o CESE considera que as estratégias a longo prazo da União Europeia (por exemplo, emprego, investigação e desenvolvimento, ambiente, energia) devem ser fomentadas através de garantia de continuidade, devendo, em contrapartida, ser reservada às prioridades a curto prazo alguma flexibilidade que permita uma adaptação às circunstâncias variáveis e garanta uma reacção rápida, dando sobretudo nestes casos margem de manobra à acção dos Estados-Membros.

9.4 A discussão sobre a execução orçamental deve inevitavelmente incidir também na gestão do orçamento e nas responsabilidades que lhe estão associadas. Hoje, os Estados-Membros gerem directamente 80 % do orçamento, sendo os 20 % restantes da competência da Comissão Europeia, a qual tem, contudo, a responsabilidade do conjunto da execução orçamental. O CESE sublinha que esta repartição deverá também ser reapreciada a fim de avaliar a respectiva pertinência na situação actual.

9.5 A esse respeito, há que prestar a maior atenção ao novo Tratado, que altera o artigo 274.º do seguinte modo: no primeiro parágrafo, o trecho inicial «A Comissão executa o orçamento» é substituído por «A Comissão executa o orçamento em cooperação com os Estados-Membros»; o segundo parágrafo passa a ter a seguinte redacção «A regulamentação prevê as obrigações de controlo e de auditoria dos Estados-Membros na execução do orçamento, bem como as responsabilidades que dela decorrem. A regulamentação prevê também as responsabilidades e as normas específicas segundo as quais cada instituição participa na execução das suas despesas próprias».

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ANEXO

#### ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração, embora tendo sido rejeitadas durante o debate em plenária, recolheram um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (nos termos do n.º 3 do artigo 54.º do Regimento).

##### Ponto 1.3

Suprimir o ponto 1.3:

~~«A concepção das políticas orçamentais subjaz uma escolha de fundo: o federalismo ou um sistema intergovernamental. É certo que as modalidades de financiamento do orçamento são um dos meios de medir o grau de integração europeia».~~

Resultado da votação

A favor: 40 Contra: 87 Abstenções: 10

##### Ponto 7.3

Aditar novo ponto 7.3 após ponto 7.2.

«Uma das maiores preocupações relativas ao actual sistema financeiro da UE é a incapacidade de gerir as finanças de modo a que os auditores assinem as contas. O exercício charadístico anual que leva os auditores a recusarem assinar grande parte da despesa dá lugar a uma publicidade muito negativa para os Estados-Membros. Este problema tem de ser resolvido por um novo sistema.».

Resultado da votação

A favor: 37 Contra: 94 Abstenções: 12

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera diversas disposições da Directiva 2006/112/CE, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado»**

COM(2007) 677 final

(2008/C 204/24)

Em 22 de Novembro de 2007, em conformidade com o artigo 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Directiva do Conselho que altera diversas disposições da Directiva 2006/112/CE, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 20 de Fevereiro de 2008, sendo relator U. BURANI.

Na 443.ª reunião plenária de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 123 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Antecedentes

1.1 Em 2007, entrou em vigor a «Directiva IVA» <sup>(1)</sup> que reuniu num único texto as disposições em matéria de IVA adoptadas e alteradas ao longo dos anos. A sua aplicação tem enfrentado algumas dificuldades de carácter prático ou revelado aspectos problemáticos que foram objecto de observações ou de propostas por parte das empresas e de alguns Estados-Membros. A Comissão, após examiná-las, decidiu apresentar as propostas de alteração tratadas na proposta de directiva em apreço.

1.2 As alterações são de natureza diversa e incidem em várias questões. Para evitar um fardo burocrático e processual, a Comissão considerou necessário — acertadamente na opinião do Comité — agrupá-las numa só proposta.

## 2. Síntese da proposta

2.1 Há algumas alterações que dizem respeito ao sector de energia, cujo regime fiscal resulta essencialmente de uma directiva de 2003 <sup>(2)</sup>, as quais foram, por conseguinte, transpostas para a directiva IVA. Devido aos termos técnicos utilizados, o seu âmbito de aplicação revelou-se demasiado restrito e incapaz de corresponder à realidade económica. Incluía, especialmente, nos «produtos sujeitos a impostos especiais de consumo» o gás natural fornecido por gasoduto ou por navio transportador de gás natural, a electricidade e o calor ou o frio fornecido pelas redes de calor ou de frio (a chamada «teledistribuição»). A Comissão propõe isentar estes produtos da referida tributação.

2.2 No que se refere às fontes de energia supra, a proposta prevê a tributação no Estado-Membro do destinatário de todas as prestações de serviços ligadas ao fornecimento de acesso. Prevê-se, além disso, a simplificação do procedimento aplicável

pelos Estados-Membros que pretendam aplicar uma taxa reduzida do IVA.

2.3 No atinente a derrogações, a Bulgária e a Roménia foram autorizadas, no âmbito da sua adesão, a conceder uma franquia de imposto às pequenas empresas e a continuar a aplicar uma isenção para os transportes internacionais de passageiros. Materialmente nada se altera, apenas se considerou útil integrar estas derrogações no texto da Directiva IVA, como acontece com os outros Estados-Membros.

2.4 No que diz respeito ao direito à dedução, a proposta introduz, ou melhor, esclarece um princípio óbvio e consentâneo com a filosofia subjacente ao IVA: se bens e serviços, de utilização mista, são atribuídos ao património da empresa, o exercício inicial da dedução fica limitado à proporção da utilização profissional efectiva. É instaurado um sistema de rectificação para ter em conta as variações entre utilização profissional e privada (ou não-profissional) desses bens imóveis.

## 3. Considerações e conclusões

3.1 As propostas dos pontos 2.3 e 2.4 não suscitam qualquer observação em particular. No primeiro caso trata-se apenas da regularização de uma omissão anterior e no segundo de uma especificação — necessária embora óbvia — de um princípio de fundo amplamente conhecido e aplicado.

3.2 No atinente aos pontos 2.1 e 2.2, o CESE considera válida a proposta que pretende compatibilizar a regulamentação com a realidade económica, reconhecendo igualdade de tratamento fiscal a todas as fontes de energia.

3.3 À guisa de conclusão, o CESE exprime o seu acordo à proposta da Comissão.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Directiva do 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

<sup>(2)</sup> Directiva do Conselho 2003/92/CE de 7.10.2003.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações entre a União Europeia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia: o papel da sociedade civil»**

(2008/C 204/25)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 artigo 29.º do Regimento elaborar um parecer sobre

*«As relações entre a União Europeia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia: o papel da sociedade civil»*

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Relações Externas emitiu parecer em 30 de Janeiro de 2008, tendo sido relator **Miklós Barabás**.

Na 443.ª reunião plenária, de 12 e 13 de Março de 2008 (sessão de 12 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 125 votos a favor e 1 voto contra com 3 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Resumo e principais conclusões**

1.1 O CESE reconhece os importantes progressos realizados pela Antiga República Jugoslava da Macedónia no desenvolvimento e estabilização das suas relações com a UE com vista a integrá-la um dia. O estatuto de país candidato vem coroar esses progressos. O CESE louva esta evolução positiva, sobretudo à luz das sequelas políticas, económicas e sociais provocadas pelos conflitos na região, dos desafios do período de transição e do Acordo-quadro de Ohrid.

1.2 O CESE está disposto a apoiar a Antiga República Jugoslava da Macedónia nos seus esforços no sentido de dar início às negociações de adesão o quanto antes, de preferência em 2008.

1.3 Atendendo ao empenho do CESE e dos representantes dos agrupamentos de interesses económicos e sociais da Antiga República Jugoslava da Macedónia em aprofundar o diálogo e a cooperação entre a sociedade civil organizada da UE e da Antiga República Jugoslava da Macedónia, convém preparar o caminho para a adesão da Antiga República Jugoslava da Macedónia à União Europeia. A criação de um Comité Consultivo Misto com o CESE desempenha um papel importante neste processo. A nomeação dos membros macedónios para esse organismo conjunto deve ser aberta, transparente e democrática.

1.4 No âmbito da adesão à UE, o CESE salienta o papel fundamental da sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia na elaboração, execução e acompanhamento das políticas e da legislação nacionais (agenda de reforma) destinadas a preparar a transposição do acervo comunitário. A fim de promover esse processo, a sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia deve ser convidada a participar nas negociações de adesão.

1.5 As diferentes federações sindicais devem coexistir em condições iguais. Para tal, há que adoptar legislação específica

em matéria de sindicatos e reduzir o actual limiar de 33 % da mão-de-obra para se tornar parceiro da negociação colectiva. Isso contribuiria enormemente para reforçar o diálogo social e promover o pleno respeito dos direitos dos sindicatos.

1.6 Importa promover o desenvolvimento das associações de empregadores já existentes e a colaboração entre elas e rever o quadro legislativo a fim de definir critérios inequívocos para a sua participação no Conselho Económico e Social.

1.7 O Comité Económico e Social da Antiga República Jugoslava da Macedónia deve assumir um papel mais importante. Deve tornar-se mais representativo, com a participação de todos os interessados, incluindo OSC. Só assim se conseguirá uma base institucional suficientemente sólida para um diálogo frutuoso sobre questões económicas e sociais em verdadeira parceria. Para esse efeito, há que elaborar e introduzir sem demora um novo enquadramento jurídico, com a participação dos implicados.

1.8 O CESE expressa a sua preocupação com os elevados níveis de pobreza e de desemprego e apela a que o governo aplique políticas eficazes de combate à pobreza e de reforço da coesão social.

1.9 A repartição dos recursos nacionais e das ajudas comunitárias deve beneficiar mais os pobres e basear-se na solidariedade e na coesão social a fim de reduzir as actuais disparidades regionais e étnicas. São necessárias medidas concretas para melhorar a situação dos romanichéis.

1.10 O CESE aplaude a adopção da estratégia do governo para a cooperação com a sociedade civil, que contribuirá para a criação de condições mais favoráveis ao desenvolvimento da sociedade civil organizada e para um diálogo civil construtivo.

1.11 Paralelamente ao reforço do envolvimento público, cumpre igualmente aumentar a capacidade dos parceiros sociais, nomeadamente através do mecanismo de apoio financeiro directo e indirecto do governo. Além disso, deveriam ser introduzidos programas escolares específicos sobre o papel da sociedade civil.

## 2. Preâmbulo

2.1 Em 9 de Abril de 2001, a Antiga República Jugoslava da Macedónia (ARJM) foi o primeiro país dos Balcãs Ocidentais a assinar, por troca de correspondência, um Acordo de Estabilização e Associação, que entrou em vigor em 1 de Abril de 2004.

2.2 A Antiga República Jugoslava da Macedónia candidatou-se oficialmente à adesão à União Europeia em 22 de Março de 2004. Em 9 de Novembro de 2005, a Comissão Europeia emitiu parecer favorável a esta candidatura, e em 16 de Dezembro de 2005 o Conselho Europeu decidiu conferir à Antiga República Jugoslava da Macedónia o estatuto de país candidato.

2.3 Na quarta reunião do Conselho de Estabilização e Associação (CEA) UE-Antiga República Jugoslava da Macedónia de 24 de Julho de 2007 foi registado um forte empenho em aumentar o ritmo das reformas. O CEA também apoiou a criação de comités consultivos mistos com o CESE e o Comité das Regiões.

2.4 O último relatório intercalar sobre a Antiga República Jugoslava da Macedónia, publicado em 6 de Novembro de 2007, avaliou os progressos registados em diversos domínios, mas enumerou igualmente os enormes desafios que o país terá ainda de superar.

2.5 Na expectativa do início das negociações de adesão, o CESE frisa a importância do papel da sociedade civil. O presente parecer centrar-se-á na sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia, seus desafios, condições e oportunidades, no diálogo social e civil no país e nas suas relações com a UE e os outros países dos Balcãs Ocidentais.

## 3. Especificidades da sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia

3.1 A sociedade civil emergiu no final do século XIX e no início do século XX, exercendo grande influência no desenvolvimento social no seu todo. Os meios literários e culturais, as organizações caritativas e outras iniciativas dos cidadãos lançaram a base para o desenvolvimento de organizações culturais, desportivas e profissionais. Essas organizações foram mantidas sob controlo durante a época socialista. A independência em 1990 e a transição para a democracia parlamentar encorajaram a assunção de um papel mais destacado pela sociedade civil no país.

3.2 O ressurgimento da sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia no início dos anos 90 foi positivamente

influenciado pelos eventos políticos no país, que permitiram a criação de uma sociedade civil independente, multifacetada e orientada para os serviços. Uma outra característica da sociedade civil do país é a sua ênfase nos valores, regulamentados por normas estritas.

3.3 A sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia caracteriza-se por uma participação muito limitada da parte dos cidadãos. Embora a acção política não partidária seja cada vez mais frequente, apenas uma minoria dos cidadãos (menos de 30 %) participa em actividades da sociedade civil (beneficência, adesão a organizações da sociedade civil, voluntariado, acções colectivas, etc.).

## 4. Contexto geral

### 4.1 Contexto político: Acordo-quadro de Ohrid e o primado do Direito

4.1.1 O Acordo-quadro de Ohrid<sup>(1)</sup>, concluído em Agosto de 2001, e o primado do direito contam-se entre os principais factores da estabilidade política do país. O Acordo ajudou a superar os desafios decorrentes da diversidade da população da Antiga República Jugoslava da Macedónia e contribuiu para lançar as bases da estabilidade e do desenvolvimento, marcando o ritmo da vida política, social, económica e interétnica.

4.1.2 Após as eleições parlamentares de 2006 e a formação do novo governo de centro-direita, foi necessário encontrar um novo equilíbrio. É essencial que o governo se empenhe no diálogo político e obtenha o apoio de todas as forças políticas para a execução da estratégia do país de adesão à UE. O diálogo político construtivo sobre questões de importância nacional tem progredido. Contudo, esse processo é dificultado por tensões políticas constantes, que impedem uma melhor governação e a criação de instituições democráticas eficientes.

4.1.3 Foram realizados importantes progressos na transposição da secção legislativa do Acordo-quadro de Ohrid, cujas disposições foram incluídas na Constituição após modificadas pelo Parlamento, bem como no domínio da representação equitativa das comunidades na administração pública. A percepção por parte da população de que as relações interétnicas constituem o maior problema do país baixou de 41,4 % em Julho de

<sup>(1)</sup> No início de 2001, a Antiga República Jugoslava da Macedónia foi abalada por combates armados e uma crise nas relações inter-étnicas. A solução política encontrada foi o Acordo-quadro de Ohrid (também conhecido como Acordo de Ohrid), aceite pelos quatro principais partidos políticos e garantido pelo presidente da República e pela comunidade internacional (UE e EUA) em 13 de Agosto de 2001, em Ohrid. O Acordo visa preservar a integridade e a unidade do Estado, promover a democracia e desenvolver a sociedade civil, estimular a integração na UE e na OTAN e fomentar uma sociedade multicultural que integre verdadeiramente todos os grupos étnicos. A vertente legislativa do Acordo foi posta em prática em cerca de quatro anos, até Julho de 2005.

2001 para 1,4 % em Março de 2007. Em Janeiro de 2005, 19,7 % dos cidadãos consideravam «muito más» as relações interétnicas, contra 7,6 % em Março de 2007 <sup>(2)</sup>.

4.1.4 Têm sido registados avanços nos domínios da educação e da representação equitativa das comunidades, bem como da descentralização. Dado que o Acordo é na realidade um «quadro», deixa margem para diferentes interpretações e poderá ter de ser completado por medidas adicionais. Poderão surgir novos desafios relacionados com o uso das línguas (Lei sobre as Línguas, bilinguismo de Skopje), o estatuto dos ex-combatentes de etnia albanesa, a organização do território (Kičevo, 2008) e a posição das comunidades mais pequenas e dispersas como os turcos, os romanichéis, os sérvios, os bósnios e os valáquios, que representam 10,6 % da população.

4.1.5 A situação da comunidade romanichel continua a ser fonte de preocupações, embora o país seja um dos participantes na «Década da Integração dos Romanichéis 2005-2015».

4.1.6 A Antiga República Jugoslava da Macedónia tem (demasiado) lentamente vindo a tomar medidas destinadas a consolidar o primado do direito, em especial face aos problemas estruturais com a aplicação das leis e nos tribunais, a uma administração pública fraca e altamente politizada, à corrupção e ao crime organizado. Hoje são visíveis alguns progressos nestas áreas. O enquadramento jurídico para o reforço da independência e da eficácia do aparelho judicial está já em vigor desde as alterações à Constituição de Dezembro de 2005. A luta contra a corrupção é uma prioridade do governo da Antiga República Jugoslava da Macedónia. Em Maio de 2007, foi lançado o novo Programa Nacional de Prevenção e Repressão da Corrupção. Contudo, é necessária uma forte vontade política para intensificar o combate à corrupção de forma eficaz.

#### 4.2 Contexto socioeconómico: aumento do desemprego

4.2.1 A Antiga República Jugoslava da Macedónia estava menos desenvolvida do que as outras repúblicas da antiga Jugoslávia e a sua economia esteve em queda durante os seis anos que precederam a independência. Os primeiros anos da independência seguiram o mesmo padrão de instabilidade macroeconómica e aumento do défice fiscal. A crise na região, o embargo imposto pela Grécia, as sanções das NU contra a República Federal da Jugoslávia e a crise do Kosovo afectaram negativamente a economia e a situação política do país e contribuíram directamente para a sua incapacidade de se concentrar nas suas próprias reformas políticas e económicas.

4.2.2 Hoje em dia, o país goza de relativa estabilidade macroeconómica, baseada num amplo consenso sobre as políticas económicas, e está a avançar no sentido de uma maior liberalização do comércio (tornou-se membro da OMC e do Acordo Centro-Europeu do Comércio Livre (ACECL)). Ainda assim, não pode falar-se de desenvolvimento económico propriamente dito.

4.2.3 Por conseguinte, o nível de pobreza é elevado e 29,8 % dos macedónios encontram-se abaixo do limiar de pobreza. A pobreza está directamente relacionada com uma taxa de desemprego extremamente elevada (36 %).

4.2.4 Pobreza, exclusão social e desemprego elevado num mercado de trabalho ineficiente são resultado de um crescimento económico reduzido (cerca de 4 %), de estruturas empresariais inadequadas (com poucas PME), de mercados de trabalho demasiado inflexíveis, de um sistema de educação ineficaz e do rápido crescimento da população. Até à data, o governo tem frequentemente recorrido à segurança social para combater a pobreza, sem desenvolver uma política de emprego activa.

4.2.5 Não obstante, o crescimento do PIB de 7 % no primeiro trimestre de 2007 poderá assinalar o tão esperado início de um ciclo de desenvolvimento económico mais dinâmico.

#### 4.3 Contexto sociocultural: desconfiança generalizada

4.3.1 As relações sociais caracterizam-se por uma ausência generalizada de confiança, tolerância e optimismo. O índice de confiança nas instituições do Estado é muito baixo. No ano passado registou-se, porém, um aumento da confiança no governo.

4.3.2 A tolerância entre a sociedade da Antiga República Jugoslava da Macedónia tem um índice bastante baixo de 2,08 de acordo com a *World Values Survey*. A intolerância é particularmente sensível para com grupos marginalizados como os consumidores de drogas, os alcoólicos, os homossexuais ou os romanichéis. O espírito cívico, medido pelo não pagamento de serviços públicos (transportes, água, etc.) e impostos e pelo recurso a subsídios estatais, é igualmente muito baixo.

### 5. Sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia

#### 5.1 Contexto jurídico

5.1.1 A liberdade de associação é garantida pela Constituição (art. 20.º) e regida pela Lei sobre as Associações e Fundações de Cidadãos, adoptada em 1998.

5.1.2 Não há leis específicas sobre os sindicatos e as associações de empregadores, que são regidos apenas por alguns artigos da Lei do Trabalho e da Lei das Empresas. É urgente criar condições equitativas para os parceiros sociais, sobretudo a fim de garantir a sua independência. As câmaras de comércio são regidas por uma lei específica.

5.1.3 Apesar dos progressos recentes (Lei sobre as Doações e o Patrocínio, etc.), as regras fiscais aplicáveis às organizações da sociedade civil (OSC) e os benefícios fiscais por filantropia são entraves a um maior desenvolvimento.

<sup>(2)</sup> Relatório de Alerta Rápido — Antiga República Jugoslava da Macedónia, PNUD, Skopje, Junho de 2007.

5.1.4 Está em preparação uma nova Lei sobre as Associações e Fundações dos Cidadãos. As principais alterações esperadas são mais direitos de criação de OSC, regulamentação das suas actividades económicas e criação do estatuto de organização de utilidade pública.

## 5.2 Panorama da sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia

### 5.2.1 Diversidade e representatividade das organizações da sociedade civil (OSC)

5.2.1.1 A sociedade civil organizada da Antiga República Jugoslava da Macedónia compõe-se de sindicatos, organizações de cidadãos e câmaras de comércio, além de igrejas e comunidades religiosas. As associações de empregadores são fenómenos recentes no país, e as câmaras de comércio (há duas a nível nacional: a *Câmara Económica da Macedónia*, SKM, e a *União das Câmaras de Comércio*, USKM) continuam a ser vistas como representantes do sector privado.

5.2.1.2 A relação entre as organizações de empregadores é dificultada pelo facto de só uma delas (a *Associação dos Empregadores da Macedónia*, ZRM) ser membro do *Conselho Económico e Social* (CES) da Antiga República Jugoslava da Macedónia. A outra, a *Confederação dos Empregadores da República da Macedónia* (KRM), aspira a uma atitude mais aberta e inclusiva do CES da Antiga República Jugoslava da Macedónia.

5.2.1.3 Os sindicatos agrupam-se em quatro confederações: a *Federação dos Sindicatos da Macedónia* (SSM), a *Confederação dos Sindicatos Independentes* (KNS), a *Confederação das Organizações Sindicais da Macedónia* (KSS) e a *União dos Sindicatos Livres e Autónomos* (UNS). A rivalidade, e por vezes mesmo a hostilidade por motivos pessoais, entre elas são típicas das suas relações, o que afecta significativamente a sua posição negocial, sobretudo face ao governo.

5.2.1.4 Há 5 289 OSC registadas no país (2003). Quase todos os grupos sociais estão representados enquanto elementos da sociedade civil, com uma menor participação dos pobres, das comunidades rurais e das minorias étnicas, com destaque para a albanesa. Um número elevado de organizações (43 %) concentra-se na capital, Skopje, e as OSC são praticamente inexistentes nas zonas rurais.

### 5.2.2 Nível de organização e relações

5.2.2.1 Há 200 organizações de cúpula das OSC no país. A maioria das OSC é membro de uma união, federação, plataforma ou outra organização de cúpula, segundo o seu tipo ou grupo-alvo. Estas organizações de cúpula desempenham um papel importante na consolidação do sector civil do país.

5.2.2.2 Os principais desafios da sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia são a comunicação, a coordenação e a cooperação. A interacção e o diálogo entre empregadores, sindicatos e outras OSC são praticamente inexistentes.

Contudo, a *Plataforma Civil da Macedónia*, com os seus 29 membros, dá um exemplo positivo a esse nível.

### 5.3 Pontos fortes e pontos fracos da sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia

5.3.1 Os pontos fortes da sociedade civil do país são o empoderamento dos cidadãos e os valores bem enraizados da paz, da igualdade entre os géneros e da sustentabilidade ambiental.

5.3.2 A sociedade civil regista o seu maior impacto no domínio da garantia dos direitos dos cidadãos, sobretudo mulheres e grupos marginalizados. A participação das mulheres na vida comunitária (parlamento, municípios, OSC) tem aumentado consideravelmente.

5.3.3 As organizações ambientais foram as mais bem sucedidas no período entre 1996 e 2001, quando obtiveram que o governo integrasse a sustentabilidade ambiental nas suas políticas gerais. Podem ainda assumir um papel positivo no futuro.

5.3.4 O pluralismo existe e é respeitado por todos os principais intervenientes da sociedade civil organizada da Antiga República Jugoslava da Macedónia, ainda que o diálogo intra-sectorial deva ainda ser desenvolvido e consolidado.

5.3.5 Os pontos fracos da sociedade civil são a pobreza, a falta de transparência e de auto-regulação, as deficiências na prática da democracia, a indiferença mútua entre a sociedade civil e o sector privado e a escassez e pouca diversidade de recursos financeiros (actualmente, é ainda grande a dependência dos subsídios estrangeiros).

5.3.6 O legado do passado, combinado com as diferentes posições e atitudes para com outras organizações (e para com o Estado), muitas vezes de matiz emocional, são importantes entraves ao diálogo e à intervenção.

5.3.7 As igrejas e as comunidades religiosas gozam da confiança do público, que é apenas moderada em relação às organizações dos cidadãos e baixa para com as câmaras de comércio e os sindicatos, devido à pioria das condições dos trabalhadores e à falta de intervenção.

## 6. Diálogo social e civil e estabelecimento de um comité consultivo misto com o CESE

### 6.1 Diálogo social

#### 6.1.1 Enquadramento

A Antiga República Jugoslava da Macedónia é membro da OIT e ratificou a maior parte das suas convenções. Algumas das mais recentes são a Convenção sobre as piores formas de trabalho das crianças (C182), ratificada em 2002, e a Convenção sobre consulta tripartida (Normas Internacionais de Trabalho) (C144), ratificada em 2005.

## 6.1.2 Conselho Económico e Social da Macedónia

O enquadramento institucional para o diálogo social, especialmente o diálogo tripartido praticado através do CES da Antiga República Jugoslava da Macedónia, encontra-se em fase embrionária. O CES, estabelecido em 1996, gere o diálogo tripartido (sindicatos e empregadores enquanto parceiros do governo) a nível nacional. Contudo, o CES tem um âmbito de participação limitado dado que só inclui representantes da *Federação dos Sindicatos da Macedónia* (SSM) e da *Associação dos Empregadores da Macedónia*, sob a direcção do ministro do Trabalho e da Política Social.

6.1.3 Esta situação é contestada pelos sindicatos e organizações de empregadores que não pertencem ao CES e criticam asperamente os trabalhos deste. Parece haver um consenso geral, incluindo da parte do governo, sobre a necessidade de rever e clarificar o actual enquadramento jurídico no que toca aos critérios de adesão ao CES. Prevê-se, porém, um debate prolongado antes que se chegue a uma solução satisfatória e seja definido um novo enquadramento jurídico para o CES.

## 6.1.4 Negociação colectiva

Há dois acordos colectivos gerais para os sectores público e privado, e cerca de 24 acordos colectivos para diferentes sectores. Actualmente, os sindicatos devem abranger 33 % da mão-de-obra relevante para poderem ser parceiros sociais na negociação colectiva. Esta regra é duramente criticada por vários sindicatos, que apelam a uma redução substancial deste limiar. Além disso, tem-se revelado difícil provar inequivocamente se uma organização atinge ou não esse limite.

## 6.2 O diálogo civil e a nova estratégia do governo

6.2.1 A primeira fase das relações entre o governo e as OSC caracterizou-se por contactos e acordos informais. O primeiro passo no sentido de relações formais foi dado em Novembro de 2004, com a criação de uma Unidade da Sociedade Civil no governo.

6.2.2 Em Janeiro de 2007 foi adoptada uma estratégia para a cooperação do governo com a sociedade civil, juntamente com um plano de acção para a respectiva aplicação. Esse documento resultou de um verdadeiro processo de consulta.

6.2.3 Os principais objectivos da estratégia são a participação da sociedade civil no processo de decisão política, a inclusão da sociedade civil no processo de integração na UE, a criação de condições mais favoráveis ao funcionamento da sociedade civil, a melhoria do enquadramento jurídico a fim de melhorar as condições para a sociedade civil e o estabelecimento de uma cooperação interinstitucional e transsectorial.

## 6.3 Criação de um Comité Consultivo Misto com o CESE

6.3.1 Todos os interessados consideram muito importante o CCM com o CESE, e apelam à sua criação o mais depressa possível.

6.3.2 Um CCM devidamente constituído pode contribuir não só para aproximar o país e a sua sociedade civil organizada da UE, mas também para promover o diálogo entre as organizações da sociedade civil a nível nacional.

6.3.3 São necessários grandes esforços de todos os implicados para garantir que os membros macedónios do CCM sejam nomeados de forma aberta, transparente e democrática e que sejam legítimos e representativos.

## 7. A Antiga República Jugoslava da Macedónia, a UE e os Balcãs

### 7.1 Situação das relações UE-Antiga República Jugoslava da Macedónia

#### 7.1.1 País candidato

A Antiga República Jugoslava da Macedónia é país candidato e está a preparar as negociações de adesão com a UE. Foi o primeiro país dos Balcãs Ocidentais a assinar um Acordo de Estabilização e Associação (AEA), em Abril de 2001. A Cimeira de Salónica, de 19-21 de Junho de 2003, anunciou maior apoio à adesão à UE dos países dos Balcãs Ocidentais. O governo da Antiga República Jugoslava da Macedónia enviou as suas respostas ao questionário da Comissão Europeia em 14 de Fevereiro de 2005, as quais estiveram na base do parecer positivo emitido pela Comissão em 9 de Novembro do mesmo ano e, subsequentemente, da decisão do Conselho Europeu de 16 de Dezembro de 2005 de conferir à Antiga República Jugoslava da Macedónia o estatuto de país candidato.

#### 7.1.2 Comércio com a UE

Em 2006, as exportações totais atingiram os 1,43 mil milhões de euros, e as importações totais os 2,25 mil milhões de euros. O comércio com a UE equivaleu a 51,85 % das exportações e 44 % das importações provieram de Estados-Membros. Os cinco maiores parceiros comerciais comunitários são a Alemanha, a Grécia, a Itália, a Eslovénia e a Polónia.

Alguns dos problemas comerciais a resolver são a falta de integração dos serviços fronteiriços, a falta de novas tecnologias, serviços aduaneiros demasiado burocráticos, a declaração dos produtos e a ausência de laboratórios de referência para a emissão de certificados (sobretudo para os produtos agrícolas).

#### 7.1.3 Vistos

A mobilidade da população, sobretudo para contactos negociais e intercâmbios educacionais e culturais, é essencial para que o país possa desenvolver laços com a UE. Um acordo destinado a facilitar a concessão de vistos e a readmissão na UE foi firmado em 18 de Setembro de 2007 enquanto medida de transição para um regime sem vistos. Em 20 de Fevereiro de 2008 foi lançado um diálogo sobre a possibilidade de viagens sem vistos.

### 7.1.4 Ajudas comunitárias

As ajudas da UE ao país entre 1992 e 2006 elevaram-se a 800 milhões de euros. Para 2007-2009 estão previstos mais 210 milhões de euros.

### 7.2 O papel da sociedade civil no processo de integração na UE

7.2.1 A integração europeia é um importante desafio para a sociedade civil da Antiga República Jugoslava da Macedónia. Com o processo de adesão, a integração europeia tornar-se-á num importante catalizador para o desenvolvimento da sociedade civil. As OSC transmitem novos valores, tais como a democracia participativa, a inclusão social, a igualdade, a transparência e a responsabilidade. Também lhes cabe um papel importante na mediação entre uma sociedade balcânica tradicional, multicultural e multi-étnica e a Europa pós-moderna.

7.2.2 O governo da Antiga República Jugoslava da Macedónia reconheceu o papel da sociedade civil no processo de integração na UE ao defini-la como um dos seus objectivos estratégicos.

7.2.3 O apoio da UE à sociedade civil aumentou desde a introdução do CARDS (*Ajuda Comunitária para a Reconstrução, o*

*Desenvolvimento e a Estabilização*) em 2001. Foram apoiadas várias iniciativas da sociedade civil, nomeadamente a elaboração de uma estratégia do governo para a cooperação com a sociedade civil e a criação da *Plataforma Cívica da Macedónia*.

### 7.3 Vizinhos balcânicos e estabelecimento de contactos

7.3.1. A Antiga República Jugoslava da Macedónia desempenha um papel activo no domínio da cooperação regional pelo seu empenho no estabelecimento de relações bilaterais e de uma boa política de vizinhança. É um interveniente activo em processos regionais como a criação do Conselho de Cooperação Regional (Processo de Cooperação da Europa do Sudeste — SEECP), o Tratado da Comunidade da Energia, o Espaço Comum Europeu da Aviação, a Iniciativa para a Cooperação na Europa do Sudeste (SECI) e o Acordo Centro-Europeu do Comércio Livre (ACECL). À imprensa nacional e local cabe uma responsabilidade particular no encorajamento destes processos.

7.3.2. O estabelecimento de contactos e a interacção a nível regional também têm progredido noutros domínios, incluindo a sociedade civil. Há exemplos positivos de acções conjuntas com participação activa de organizações de empregadores, sindicatos e outras OSC da Antiga República Jugoslava da Macedónia.

Bruxelas, 12 de Março de 2008.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS