

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 67



Edição em língua  
portuguesa

### Comunicações e Informações

57.º ano

6 de março de 2014

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>		
PARECERES		
<b>Comité Económico e Social Europeu</b>		
<b>493.ª Reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013</b>		
2014/C 67/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação do setor privado no quadro de desenvolvimento pós-2015» (parecer exploratório) .....	1
2014/C 67/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Sustentabilidade das mudanças nas sociedades em transição» (parecer exploratório) .....	6
2014/C 67/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária: Possibilitar e incentivar a participação de cidadãos de todos os Estados-Membros» (parecer exploratório solicitado pela presidência lituana) .....	11
2014/C 67/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma cidadania mais inclusiva aberta aos imigrantes» (parecer de iniciativa) .....	16
2014/C 67/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Por um consumo mais sustentável: O ciclo de vida dos produtos industriais e informação do consumidor a bem de uma confiança restabelecida» (parecer de iniciativa) .....	23
2014/C 67/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Promover o potencial de crescimento da indústria europeia da cerveja» (parecer de iniciativa) .....	27

PT

Preço:  
8 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice ( <i>continuação</i> )	Página
2014/C 67/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Imigração irregular por via marítima na região euro-mediterrânica» (parecer de iniciativa) .....	32
2014/C 67/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Garantir as importações essenciais da UE através da atual política comercial da União e de políticas associadas» .....	47
2014/C 67/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Ato para o Mercado Único – Identificação das medidas em falta» .....	53

---

### III Atos preparatórios

#### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### **493.<sup>a</sup> Reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013**

2014/C 67/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2013) 520 <i>final</i> — 2013/0253 (COD)] .....	58
2014/C 67/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais» [COM(2013) 468 <i>final</i> ] .....	63
2014/C 67/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade [COM(2013) 348 <i>final</i> — 2013/0188(CNS)] .....	68
2014/C 67/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a fundos europeus de investimento a longo prazo [COM(2013) 462 <i>final</i> — 2013/0214 (COD)] .....	71
2014/C 67/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência 2012» [COM(2013) 257 <i>final</i> ] .....	74
2014/C 67/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos [COM(2013) 449 <i>final</i> — 2013/0213 (COD)] .....	79



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

493.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE OUTUBRO DE 2013

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação do setor privado no quadro de desenvolvimento pós-2015» (parecer exploratório)**

(2014/C 67/01)

Relator: **Ivan VOLEŠ**

Em 19 de abril de 2013, por carta de Maroš Šefčovič, comissário europeu, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, a elaboração de um parecer exploratório sobre a

*Participação do setor privado no quadro de desenvolvimento pós-2015.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 100 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

### 1.1 *Reforçar a posição do setor privado na cooperação para o desenvolvimento.*

1.1.1 O setor privado pode desempenhar um papel fulcral no combate à pobreza no mundo, uma vez que cria emprego, produz bens e serviços, gera receitas e benefícios e contribui, através dos impostos que paga, para cobrir despesas públicas, desde que respeite os princípios de cooperação para o desenvolvimento reconhecidos a nível internacional e que os empregos criados sejam dignos e de qualidade, em conformidade com a Agenda da OIT para o Trabalho Digno.

1.1.2 O Comité solicita que o setor privado tenha uma maior participação no programa de desenvolvimento pós-2015 e na nova parceria mundial. A participação do setor privado na definição dos objetivos destinados a eliminar a pobreza e a alcançar um desenvolvimento sustentável e um crescimento justo e inclusivo, que tenha em conta, na mesma medida, a quantidade e a qualidade, permitirá que este setor assumira a sua responsabilidade na consecução desses objetivos.

1.1.3 As organizações da sociedade civil chamam a atenção não só para os benefícios mas também para os riscos relacionados com a ação do setor privado; é por essa razão que a ajuda ao setor privado nos países em desenvolvimento se deve basear nos princípios de transparência, abertura dos mercados público, eficiência, eficácia dos meios investidos e responsabilidade dos intervenientes públicos face a todos atores interessados na aplicação da estratégia de desenvolvimento adotada. A crescente parcela da ajuda pública ao desenvolvimento afetada ao desenvolvimento do setor privado não deveria determinar uma redução dos recursos financeiros atribuídos no quadro da ajuda pública aos países em desenvolvimento mais pobres.

### 1.2 *Orientar o setor privado para a realização dos objetivos de desenvolvimento.*

1.2.1 No presente parecer, o setor privado abarca igualmente o setor social e é composto por trabalhadores independentes, microempresas, pequenas e médias empresas, grandes empresas multinacionais, cooperativas e outras empresas de economia social, e inclui os trabalhadores das empresas privadas, bem como as suas organizações sindicais e as organizações não

governamentais que cooperam em projetos privados. Nos países em desenvolvimento, existe também um vasto setor privado informal. A ajuda ao setor privado e a cooperação com esse setor devem contribuir para combater o trabalho informal nas empresas, bem como as situações que o encorajam, desde o nível do Estado central onde estas exercem as suas atividades até ao seu impacto local sobre o desenvolvimento.

1.2.2 Importa associar ativamente a sociedade civil ao processo de definição do papel do setor privado e de criação de indicadores do contributo desse setor para a cooperação internacional para o desenvolvimento; a criação de uma plataforma vasta a nível europeu, com a participação de todas as partes interessadas, poderia contribuir para o efeito.

1.2.3 Seria proveitoso utilizar a ajuda pública ao desenvolvimento como um fator multiplicador, associando o capital privado aos investimentos nos países em desenvolvimento através do recurso a instrumentos financeiros inovadores. A ajuda prestada por estes meios deverá, por sua vez, ter objetivos definidos de forma clara como, por exemplo, a criação de empregos, a melhoria da qualidade da produção, a transferência de conhecimentos em matéria de gestão para o setor privado, etc.

1.2.4 As parcerias entre os setores público e privado podem ser um instrumento essencial para aplicar as estratégias de desenvolvimento, desde que se assegure previamente um equilíbrio adequado e uma boa comunicação entre as partes interessadas.

### 1.3 Apoiar a criação de um contexto empresarial favorável

1.3.1 Para que o setor privado nos países em desenvolvimento possa contribuir para o desenvolvimento é necessário um ambiente empresarial favorável, que respeite os princípios democráticos reconhecidos a nível geral, facilite a criação e o crescimento das empresas, reduza os excessos burocráticos, reforce a transparência, trave a corrupção omnipresente e incentive os investidores estrangeiros e locais.

1.3.2 A responsabilidade social das empresas (RSE) deve ser vista como uma iniciativa voluntária e reflexo da sua adesão a um empreendedorismo ético. Deve ser proposto um quadro definido para a RSE no âmbito do desenvolvimento, no respeito das orientações da OCDE para as empresas multinacionais e demais princípios reconhecidos no plano internacional.

1.3.3 Sempre que o setor privado cria novos postos de trabalho, deve respeitar os direitos económicos e sociais fundamentais, designadamente as principais convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A criação desses novos postos de trabalho em conformidade com a Agenda para o Trabalho Digno da OIT é importante.

### 1.4 Estimular o potencial inovador do empreendedorismo para o desenvolvimento

1.4.1 Importa criar os programas de desenvolvimento das capacidades institucionais da administração do Estado nos países em desenvolvimento em colaboração estreita com os parceiros sociais e as organizações não governamentais empenhadas na ajuda ao desenvolvimento, e melhorar as condições em que

especialmente as pequenas e médias empresas exercem as suas atividades, dado que são elas que oferecem o maior potencial para criar emprego e reduzir a pobreza.

1.4.2 Nos países em desenvolvimento, as organizações de empresários têm a necessidade de adquirir competências com vista a melhorar a sua capacidade de exercer uma influência positiva no ambiente empresarial. Importa apoiar o desenvolvimento das suas capacidades, aproveitando o contributo ativo das organizações parcerias nos países desenvolvidos. Os programas europeus de ajuda externa devem também financiar o apoio técnico que as organizações europeias de empresários disponibilizam aos seus parceiros nos países em desenvolvimento, e aumentar a sua motivação.

1.4.3 A ajuda ao desenvolvimento deverá apoiar os projetos inovadores e os modelos empresariais que favoreçam a inclusão, incluindo o apoio a uma sociedade sem barreiras, o que contribuirá para eliminar a pobreza dos grupos de cidadãos em risco, como pessoas com deficiência, mulheres, idosos, etc.

1.4.4 Importa apoiar a cooperação do setor privado com as organizações não governamentais, recorrendo, por exemplo a voluntários, no sentido de transferir para as empresas locais os conhecimentos no âmbito da gestão e das tecnologias, etc. Os projetos empresariais inovadores coroados de sucesso devem ser amplamente divulgados de forma sistemática.

1.4.5 O desenvolvimento do setor privado requer que se intensifique o apoio à formação e à aquisição de conhecimentos para as tecnologias essenciais, nomeadamente em proveito dos trabalhadores menos qualificados.

1.4.6 O Comité recomenda que o programa Erasmus para os jovens empreendedores seja alargado às pessoas interessadas provenientes de países em desenvolvimento, ou que se crie um programa com objetivos similares dotado dos meios financeiros necessários.

1.4.7 É necessário prestar uma especial atenção ao setor das indústrias extrativas e das matérias-primas, onde é necessário aplicar rigorosamente os requisitos em matéria de proteção do ambiente, as condições sociais dos trabalhadores e o caráter sustentável do desenvolvimento económico do país.

1.4.8 Frequentemente, os países em desenvolvimento não dispõem de estratégias para o desenvolvimento das PME e, por isso, a cooperação para o desenvolvimento deveria contribuir de forma mais adequada para colmatar essa lacuna. A experiência adquirida na Europa no que respeita às pequenas e médias empresas deveria ser transmitida aos países em desenvolvimento de forma certa e pertinente.

## 2. Teor essencial do parecer

2.1 O comissário Maroš Šefčovič enviou uma carta ao presidente do CESE informando que a Comissão está a elaborar propostas com vista a associar mais eficazmente o setor privado às parcerias mundiais para o desenvolvimento após 2015, na qual solicitava ao Comité que elaborasse um parecer exploratório sobre o papel do setor privado, com o objetivo de acelerar durante o período em causa o desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo, que é de momento objeto de debate na ONU.

2.2 No seu parecer REX/372 <sup>(1)</sup> sobre a comunicação da Comissão «Uma vida digna para todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável», o Comité formulou uma série de recomendações com vista a envolver a sociedade civil na elaboração, implementação e acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento sustentável para o pós-2015 a nível mundial.

2.3 O Comité, no âmbito dos seus pareceres <sup>(2)</sup>, tem vindo a consagrar numerosos trabalhos à cooperação para o desenvolvimento e à cooperação externa, tendo adquirido experiência e conhecimentos concretos graças às suas iniciativas relacionadas com os países ACP, a Euromed e a Parceria Oriental, as negociações comerciais internacionais e outras questões associadas à problemática do desenvolvimento. O CESE tirou partido deste acervo para a elaboração do presente parecer.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O setor privado pode desempenhar um papel fulcral no combate à pobreza no mundo, uma vez que cria emprego, produz bens e serviços, gera receitas e benefícios e contribui, através dos impostos que paga, para cobrir despesas públicas, respeitando ao mesmo tempo os princípios de cooperação para o desenvolvimento reconhecidos a nível internacional. A ajuda pública ao desenvolvimento continuará a ser um motor importante de desenvolvimento, inclusivamente após 2015, mas não será, por si só, suficiente para erradicar a pobreza <sup>(3)</sup>.

3.2 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio não definiram de forma clara um método para a sua realização, não criaram ligações recíprocas e negligenciaram o papel do setor privado no desenvolvimento <sup>(4)</sup>. Importa associar mais o setor privado ao futuro quadro de cooperação para o desenvolvimento após 2015, enquanto parceiro estratégico e vetor de um crescimento sustentável, alicerçado em três pilares – económico, social e ambiental – que se baseiam em indicadores não só quantitativos, mas também qualitativos.

3.3 As organizações da sociedade civil <sup>(5)</sup> chamam também a atenção para as vantagens e os riscos da participação do setor privado na cooperação para o desenvolvimento. Para eliminar

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE «Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável», JO C 271 de 19.9.2013, p. 144-150.

<sup>(2)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre os seguintes temas: Estratégia África-UE (2009), JO C 77 de 31.3.2009, p. 148-156, Comércio e segurança alimentar (2010), JO C 255 de 22.9.2010, p. 1-9, Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas (2012), JO C 43 de 15.2.2012, p. 82-88, Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Agenda para a Mudança/Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros (2012), JO C 229 de 31.7.2012, p. 133-139, Participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento da UE (2012), JO C 181 de 21.6.2012, p. 28-34 e Proteção social na política de desenvolvimento (2013) ainda não publicado no Jornal Oficial.

<sup>(3)</sup> Apenas alguns países desenvolvidos alcançaram ou ultrapassaram o objetivo acordado de reservar 0,7 % do seu Produto Interno Bruto (PIB) à ajuda ao desenvolvimento.

<sup>(4)</sup> Ver: Comité Consultivo Económico e Industrial junto da OCDE (BIAC), «Preliminary Perspectives for the Post-2015 Development Agenda» [Perspetivas preliminares do programa de desenvolvimento para o pós-2015], fevereiro de 2013.

<sup>(5)</sup> Confederação Internacional dos Sindicatos: <http://www.ituc-csi.org>, CONCORD (Confederação Europeia das ONG de Emergência e Desenvolvimento): <http://www.concordeurope.org>, Comité de Dadores para o Desenvolvimento Empresarial (DCED – Donor Committee for Enterprise Development) <http://www.enterprise-development.org>.

esses riscos, é necessário que as ajudas ao setor privado, através de recursos consagrados ao desenvolvimento, se baseiem nos princípios da transparência, eficiência, eficácia dos recursos investidos, abertura dos mercados públicos e responsabilidade dos intervenientes públicos perante todos os interessados na execução da estratégia de desenvolvimento adotada.

3.4 O setor privado engloba trabalhadores independentes, microempresas, pequenas e médias empresas, grandes empresas multinacionais, cooperativas e outras empresas da economia social e instituições financeiras. Num sentido mais lato, também são incluídos neste setor os trabalhadores de empresas privadas, as suas organizações sindicais e as organizações não governamentais envolvidas em projetos privados. Para além das empresas privadas que exercem legalmente as suas atividades, há nos países em desenvolvimento um amplo setor privado informal. Na concessão de ajudas ao desenvolvimento, é necessário diferenciar cada uma destas entidades privadas e o impacto das suas atividades no desenvolvimento, em função da sua dimensão, do seu campo de atividades e do nível de desenvolvimento do país em causa (país menos desenvolvido, moderadamente desenvolvido, em desenvolvimento ou em desenvolvimento vulnerável).

3.5 O setor privado, com os representantes da sociedade civil, deve participar na definição das necessidades em matéria de desenvolvimento em cada Estado e contribuir para que se estabeleçam novos objetivos de desenvolvimento sustentável para o pós 2015, de modo a poder assumir a sua responsabilidade na realização desses mesmos objetivos. Na esteira dos objetivos do milénio para o desenvolvimento, estes objetivos devem ser concretos e mensuráveis e incluir os domínios da água, agricultura, segurança alimentar, energia, infraestruturas de transporte, educação, saúde, economia digital, igualdade entre homens e mulheres e igualdade social.

3.6 O setor privado dever ser reconhecido como parte integrante e essencial da nova parceria mundial para o desenvolvimento. Seria aconselhável criar uma plataforma que reunisse os representantes dos empresários e os empregadores europeus e fosse aberta a outras partes interessadas, incluindo os representantes da sociedade civil, para dialogar com os representantes das instituições europeias e financeiras sobre a participação do setor privado na cooperação internacional para o desenvolvimento.

3.7 O setor privado dos Estados doadores participa na cooperação para o desenvolvimento, quer enquanto fornecedor de serviços e equipamentos pagos pela ajuda pública ao desenvolvimento, quer enquanto fornecedor direto de ajuda ao desenvolvimento por motivos filantrópicos no âmbito de projetos conjuntos com o setor público e organizações não governamentais, quer ainda como investidor em projetos que, não deixando de ser rentáveis para as empresas, têm um impacto significativo no desenvolvimento. Importa apoiar prioritariamente os projetos orientados para a inovação através da criação de capacidades de inovação, de serviços de aconselhamento e de incubadoras e clusters de empresas nos países beneficiários. Os contratos públicos para projetos de desenvolvimento devem ser transparentes e abertos.

3.8 O contributo do setor privado para o desenvolvimento deve também abranger o apoio a uma sociedade sem entraves, que contribua para erradicar a pobreza junto dos grupos de cidadãos em risco, como pessoas com deficiência, mulheres, idosos ou pessoas temporariamente incapacitadas. Neste

sentido, o acordo-quadro sobre o mercado de trabalho inclusivo celebrado pelos parceiros sociais europeus em março de 2010 pode servir de inspiração para integrar esta exigência no futuro quadro de desenvolvimento.

3.9 O setor privado nos países em desenvolvimento necessita de uma ajuda sistemática para que possa desempenhar o seu papel no desenvolvimento, e é por isso que a quota de ajuda pública ao desenvolvimento do setor privado deve aumentar. No entanto, tal não pode ocorrer em detrimento da ajuda pública ao desenvolvimento concedida aos países menos avançados e que dela dependem para resolver os seus problemas mais prementes.

3.10 Os investimentos privados de grandes empresas multinacionais em projetos relevantes para o desenvolvimento são uma ocasião para as PME locais - existentes e novas - se associarem à sua realização, permitindo a estas últimas, graças à cooperação com os parceiros de países desenvolvidos, adquirir competências técnicas e aceder às tecnologias avançadas adequadas. As empresas multinacionais devem respeitar os princípios consagrados pela ONU, OCDE e outras organizações internacionais <sup>(6)</sup>.

3.11 Tanto nos países em desenvolvimento como no resto do mundo, o principal potencial de desenvolvimento está nas pequenas e médias empresas e para o libertar há que recorrer ao microcrédito e a empréstimos bonificados das instituições europeias e internacionais de financiamento do desenvolvimento. Além disso, as poupanças e demais remessas dos emigrantes, que constituem uma fonte importante de investimento, devem ser mais orientadas para as necessidades de desenvolvimento dos países em causa, através de incentivos.

3.12 O Comité congratula-se com as ideias apresentadas na Comunicação da Comissão, intitulada «Para além de 2015: rumo a uma abordagem global e integrada do financiamento da erradicação da pobreza e de desenvolvimento sustentável» <sup>(7)</sup>, e solicita que o setor privado e as organizações da sociedade civil sejam associadas ao debate proposto sobre a abordagem integrada ao financiamento.

3.13 Seria proveitoso utilizar a ajuda pública ao desenvolvimento como um fator multiplicador, associando o capital privado aos investimentos nos países em desenvolvimento. Para o efeito, dever-se-ia recorrer a instrumentos inovadores, nomeadamente o *blending* (combinação de vários recursos), os diversos mecanismos de garantia e as taxas de juro baixas. É importante ter em conta, no cálculo do montante da ajuda pública ao desenvolvimento, as garantias do Estado dadas aos investimentos nos países em desenvolvimento. A ajuda prestada ao capital privado por estes meios deverá ter condições e indicadores claros que levem em conta o caráter sustentável do desenvolvimento, a proteção do ambiente, a economia verde, a criação de emprego, a melhoria da qualidade da produção, a transferência de conhecimentos em matéria de gestão para o setor privado, etc.

<sup>(6)</sup> As orientações das Nações Unidas relativas às empresas e aos direitos humanos, as orientações da OCDE para empresas multinacionais, a iniciativa para a transparência nas indústrias extrativas, as orientações de diligência prévia da OCDE sobre as cadeias de fornecimento responsável de minerais provenientes de zonas de conflito e de alto risco.

<sup>(7)</sup> COM(2013) 531 final, de 16 de julho de 2013.

3.14 Os investimentos devem ser orientados sobretudo para reforçar os setores dos serviços como o setor bancário, seguros, telecomunicações, transportes e outros serviços de apoio às empresas, indispensáveis para o bom desenvolvimento da indústria e da agricultura. Neste contexto, cabe ao Estado velar pelo respeito da concorrência e assegurar a proteção adequada dos investimentos.

3.15 As parcerias entre os setores público e privado podem ser um instrumento essencial para aplicar estratégias de desenvolvimento, uma vez que associam o mecanismo de subvenção dos fundos públicos e as iniciativas de investimento privado para responder às necessidades de desenvolvimento dos beneficiários finais. O sucesso destes projetos requer informação transparente e uma comunicação aberta com as partes interessadas.

#### 4. Apoiar a criação de um contexto empresarial favorável

4.1 Nos países em desenvolvimento beneficiários, são necessárias determinadas condições fundamentais para que o setor privado possa existir e realizar as suas atividades, a fim de desempenhar o seu papel no desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento deve orientar-se sobretudo para a melhoria contínua do ambiente empresarial, o que facilitaria a criação e o crescimento das empresas, reduziria os excessos burocráticos, aumentaria a transparência e diminuiria assim a corrupção omnipresente. A afirmação do Estado de direito incentiva os investidores estrangeiros e locais e contribui para a diversificação das economias locais.

4.2 A criação de um ambiente empresarial saudável deve basear-se em mecanismos de mercado, incluindo a concorrência económica, mercados financeiros eficientes, tribunais independentes, a aplicação generalizada da legislação em vigor, nomeadamente em matéria comercial, respeito das regras do comércio internacional e respeito dos direitos de propriedade intelectual. Há que respeitar os costumes e culturas locais, desde que isso não ponha em causa a concorrência económica e não leve à corrupção e a uma redistribuição estéril dos fundos.

4.3 A responsabilidade social das empresas (RSE) no âmbito da cooperação para o desenvolvimento deve ser vista como uma iniciativa voluntária e reflexo da sua adesão a um empreendedorismo ético. As empresas escolhem, no quadro fundamental de princípios internacionalmente reconhecidos <sup>(8)</sup>, as disposições que são relevantes para as suas atividades económicas. A definição desse quadro garantirá uma concorrência leal com outras empresas do setor.

4.4 O setor privado cria postos de trabalho e pode assim ajudar a eliminar a pobreza, mas é necessário que, ao mesmo tempo, respeite os direitos económicos e sociais fundamentais. É preciso cumprir rigorosamente as principais convenções da OIT (liberdade sindical e negociação coletiva, proibição do trabalho forçado, do trabalho infantil e da discriminação em matéria de emprego).

<sup>(8)</sup> Por exemplo, a norma ISO 26000, a iniciativa da ONU relativa aos seis princípios para o investimento responsável.

4.5 Os novos postos de trabalho criados devem estar em conformidade com a Agenda da OIT para o Trabalho Digno que prevê que a liberdade de escolha do emprego, o direito do trabalhador à proteção social, o respeito por parte do empregador dos direitos fundamentais dos trabalhadores e a necessidade de diálogo social. É importante que todos os investidores, nomeadamente os que recorrem às ajudas públicas para o desenvolvimento, cumpram integralmente estes princípios na implementação dos seus projetos e exerçam nos seus parceiros uma influência positiva nesse sentido.

4.6 Os programas de desenvolvimento das capacidades institucionais da administração do Estado nos países em desenvolvimento devem reforçar os princípios do Estado de direito e contribuir para melhorar o ambiente empresarial e aumentar a capacidade de absorção das empresas locais. Estes programas devem ser elaborados em estreita colaboração com os parceiros sociais e as organizações não governamentais pertinentes.

### 5. Como envolver o setor privado de forma mais eficaz no desenvolvimento

5.1 As organizações empresariais, como as câmaras de comércio, as associações e os agrupamentos profissionais, as federações de empregadores e as organizações da economia social dos países doadores, devem estar ativamente envolvidas, em todas as fases do ciclo do projeto, nos programas de ajuda ao setor privado nos países em desenvolvimento. Para isso, há que desenvolver um programa que apoie as organizações locais que representam as pequenas e médias empresas e lhes permita ganhar experiência, especialmente nos domínios do *marketing*, integração nas cadeias abastecimento, certificação, logística, etc.

5.2 Nos países em desenvolvimento, as organizações empresariais precisam de adquirir competências para melhorar o ambiente empresarial, reforçar a gestão democrática dos seus organismos, angariar novos membros e comunicar ativamente com estes últimos. Importa apoiar o desenvolvimento das suas capacidades, aproveitando o contributo ativo das organizações parceiras similares da UE. Os programas europeus de ajuda externa devem também financiar o apoio técnico que as organizações europeias de empresários disponibilizam aos seus parceiros.

5.3 O desenvolvimento do setor privado deve incluir módulos de formação para empresários, nomeadamente estágios num

país desenvolvido. O Comité recomenda que se analise a possibilidade de alargar o programa *Erasmus* para os jovens empreendedores às pessoas interessadas provenientes de países em desenvolvimento, ou se crie um programa com objetivos similares dotado dos meios financeiros necessários para o efeito.

5.4 Importa intensificar o apoio à formação e à aquisição dos conhecimentos relativos às tecnologias essenciais, sobretudo em benefício dos trabalhadores menos qualificados. Os programas de formação profissional há muito escasseiam, mas os países doadores atribuem principalmente bolsas de estudo para o ensino superior. No entanto, na indústria e noutros setores, o setor privado precisa de competências profissionais comuns que se adquirem através da aprendizagem tradicional, bem como determinados hábitos laborais necessários a quem está ao serviço de um investidor estrangeiro ou de uma empresa mista.

5.5 A ajuda ao desenvolvimento deve apoiar mais os projetos inovadores e os novos modelos empresariais que promovem a inclusão e oferecem um amplo espaço para a cooperação do setor privado com as organizações não governamentais. Podemos citar aqui o exemplo do destacamento de peritos voluntários que prestam assistência ao desenvolvimento do empreendedorismo em países em desenvolvimento<sup>(9)</sup>. Uma maior divulgação de projetos empresariais inovadores em prol do desenvolvimento bem sucedidos contribuiria para o intercâmbio de experiências entre os Estados-Membros.

5.6 Importa dedicar atenção especial ao setor da indústria extrativa e das matérias-primas. Os projetos de investimento devem ter em conta desafios como a proteção do ambiente, as condições sociais dos trabalhadores e a sustentabilidade do desenvolvimento. Os serviços do Estado e dos órgãos de poder local do país beneficiário devem definir o enquadramento adequado para cada setor de atividade e velar pelo seu respeito, especialmente no cumprimento das obrigações fiscais. A ajuda deve levar à realização de uma abordagem sistemática, que defina as melhores regras para limitar a carga administrativa excessiva e evitar que a corrupção se propague.

5.7 A ajuda ao desenvolvimento deve apoiar a agricultura sustentável e as indústrias locais de transformação para melhorar o processamento de alimentos e matérias-primas. Há que incentivar a criação de associações de agricultores e de pequenos produtores que transformam os produtos agrícolas e os integram na cadeia de abastecimento.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(9)</sup> Ver, por exemplo, a associação de utilidade pública Ex-Change: <http://www.ex-change.be>.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Sustentabilidade das mudanças nas sociedades em transição» (parecer exploratório)**

(2014/C 67/02)

Relator: **ANDRIS GOBIŅŠ**

Em 15 de abril de 2013, a Presidência lituana da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Sustentabilidade das mudanças nas sociedades em transição.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de setembro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 70 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

*A única constante é a mudança – Heráclito*

## 1. Recomendações

1.1 A UE, os Estados-Membros e a sua sociedade civil são uma fonte extremamente rica em experiências de transição. Essas experiências deveriam ser mais bem utilizadas para se alcançar estabilidade em momentos de mudança na Europa, nos países vizinhos da UE e em todo o mundo.

1.2 A UE está a assumir um papel de liderança nos debates das Nações Unidas sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-2015 e deve defender que se tomem medidas concretas, baseadas em políticas solidárias e coerentes. O presente parecer do CESE, tal como pareceres precedentes, devem ser tidos em consideração <sup>(1)</sup>.

1.3 A experiência de transição disponível dentro e fora da UE deve ser utilizada na prática. A UE deve sistematizar melhor a sua experiência de transição positiva e negativa, bem como os instrumentos de apoio disponíveis e os dados sobre os intervenientes relevantes. Será concebido um plano de ação relativo à experiência de transição no processo de programação. Importa operacionalizar quanto antes um Compêndio da Transição Europeia, a par de outras propostas constantes de documentos recentes da UE.

1.4 A política externa da UE deve ser reforçada, mais participativa e aberta, efetiva e coerente. Cabe orientá-la para a promoção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais (incluindo a liberdade de associação e de reunião pacífica) e do Estado de direito e contribuir para criar um ambiente democrático e propício à participação dos indivíduos e das organizações da sociedade civil na elaboração das políticas e no acompanhamento da sua aplicação. É necessária uma abordagem de longo prazo.

1.5 A sociedade civil e política da UE e os seus países parceiros devem desempenhar um papel-chave. Os acordos de parceria, os programas de apoio e as bolsas não devem ser aprovados sem um diálogo estruturado com a sociedade civil, especialmente a sociedade civil organizada, em linha com o princípio de parceria da UE. Há que colocar uma tónica particular no diálogo com grupos sociais diferentes em países parceiros, incluindo minorias e habitantes de regiões remotas, bem como na sua inclusão.

1.6 Atualmente, muitos potenciais promotores do desenvolvimento sustentável são impedidos de receber apoio da UE devido a regras administrativas discriminatórias e outras. A discriminação positiva (não permitindo espaço para manipulação) e o requisito de que os parceiros com experiência recente de transição participem em projetos de desenvolvimento são necessários para colocar em pé de igualdade os intervenientes provenientes de contextos com resultados mais baixos nas atuais avaliações. A qualidade dos projetos e dos resultados deve ter a primazia.

1.7 Importa lançar novos mecanismos para a cooperação e alargar os já existentes – ver em especial os pontos 3.3.4, 3.3.6, 3.3.7 e 3.3.8 –, incluindo, por exemplo, um programa de Geminização [Twimming] a nível mundial, o Taiex, o Erasmus+ e uma nova plataforma de intercâmbio.

1.8 Os intervenientes que pactuem com regimes autoritários e/ou práticas não democráticas (nomeadamente, as GONGO e os sindicatos «amarelos») devem ser excluídos dos apoios.

1.9 Em geral, um vasto espectro da sociedade nos países parceiros deve receber um apoio abrangente.

<sup>(1)</sup> Em especial, o parecer do CESE sobre «Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável», de 23 de maio de 2013, e outros pareceres pertinentes.

1.10 As alterações democráticas, o desenvolvimento sustentável, o crescimento económico inclusivo e um mercado estável, em conjunto com um bem-estar melhorado e emprego beneficiam em ter por base uma governação adequada e uma abordagem forte baseada nos direitos. A experiência demonstra que uma sociedade civil forte, em especial se for organizada, é a melhor garantia de sucesso.

## 2. Contexto geral

2.1 O CESE defende uma visão alargada do desenvolvimento sustentável. Tal como mencionado pelo Conselho da UE, essa visão defende aspetos como «a governação democrática, os direitos humanos e o Estado de direito, o bem-estar económico e social e ainda a paz e a estabilidade» (2).

2.2 O conceito de transição pode ser brevemente definido como estabilização, apoio à democracia, reforço das instituições e das capacidades, partilha das melhores práticas e consolidação das reformas para tornar a mudança sustentável. Tem por base a solidariedade e a ação dos indivíduos, das organizações da sociedade civil, do governo e de outros intervenientes.

2.3 Vários aspetos da cooperação com sociedades em transição têm já estado na agenda do CESE (3). O objetivo deste parecer é ir além das fontes existentes e refletir também sobre os interesses específicos da Presidência lituana do Conselho da UE e o interesse geral da sociedade civil europeia (inclusive enquanto contributo para a Cimeira da Parceria Oriental, em Viena, em novembro de 2013, e para as Jornadas Europeias do Desenvolvimento).

2.4 Os novos desenvolvimentos nos países parceiros da UE são mais uma razão para atualizar a política atual. O CESE continua apreensivo no que respeita à sustentabilidade dos desenvolvimentos nos países vizinhos orientais da UE, da Parceria Euro-Mediterrânica e outros países parceiros. Podem observar-se várias mudanças positivas na região dos Balcãs Ocidentais (note-se a importância da adesão da Croácia à UE).

## 3. Possibilitar que a UE partilhe melhor a sua experiência

A motivação interna e a procura podem ser motores primários de desenvolvimento sustentável e de mudança democrática, apoiados por uma política clara de abertura da UE a todos os países da Europa e outros privilégios para países e sociedades não europeus.

### 3.1 Melhor coordenação das políticas da UE para a transição

3.1.1 Para criar uma mudança sustentável, as diferentes políticas da UE, programas e atividades orientados para as mesmas regiões ou domínios estratégicos devem ser mais bem coordenados, de forma a criarem mais sinergias e a manterem a coerência. O reforço da ação externa da UE ainda necessita de ser desenvolvido a ponto de os valores e objetivos comuns europeus poderem ser apoiados de forma eficiente numa escala verdadeiramente europeia (4).

3.1.2 A «coerência das políticas para o desenvolvimento» deve ser garantida e supervisionada de forma mais cuidada. Esta obrigação de coerência, tal como consagrada no artigo 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (conforme alterado pelo Tratado de Lisboa), deve estar no âmago da elaboração e aplicação das políticas em todos os regulamentos relativos aos instrumentos de ação externa, pelo que cabe aplicá-la explicitamente em todas as políticas, programas e atividades da UE. Cumpre avaliar a coerência das novas iniciativas da UE em todos os casos. Todos os programas (incluindo a respetiva avaliação e rubricas orçamentais) deverão refletir os compromissos e as obrigações internacionais da UE em matéria de direitos humanos e desenvolvimento (incluindo o Consenso das Nações Unidas sobre a abordagem de cooperação para o desenvolvimento baseada nos direitos humanos) e pôr a tónica nos grupos mais marginalizados e vulneráveis. Também é importante verificar se, no processo de transição e integração na UE, os progressos positivos num determinado domínio político não são concomitantes com progressos negativos noutros domínios.

3.1.3 É necessária uma plataforma conjunta para dar um panorama convívio dos instrumentos existentes (como bolsas, concursos públicos e programas, etc.), a cargo da UE ou dos Estados-Membros, que tenham impacto externo direto ou indireto. Caberia estabelecer algum paralelismo ou forma de cooperação com o portal «A sua Europa». Importa também envidar esforços para fornecer informações a organizações de dimensões mais pequenas (também a nível sub-regional). As instituições nos Estados-Membros da UE e as sociedades em transição devem ser grupos-alvo adicionais. A plataforma deve ser apoiada por um boletim informativo ou através do Twitter, por exemplo.

3.1.4 A UE deve aspirar a reunir, coordenar e criar sinergias entre as atividades da UE e dos Estados-Membros nos países parceiros e evitar demasiada concorrência interna. Os Estados-Membros poderão considerar partilhar as responsabilidades de desenvolver formas de cooperação externa conjunta (coordenadores de transição, centros de tradução, centros de assessoria jurídica, estabelecimentos de ensino, etc.) no seu território ou nos países parceiros.

### 3.2 Envolvimento de todas as partes interessadas como pré-requisito para a sustentabilidade da mudança

3.2.1 Os mecanismos de ação externa da UE devem ser inclusivos, transparentes e tão participativos quanto possível, de forma a assegurar a propriedade conjunta do desenvolvimento e da cooperação. Atualmente registam-se algumas lacunas. O potencial do princípio de parceria para unir a sociedade civil e as autoridades públicas deve ser explorado, por exemplo, como pré-requisito para a obtenção de bolsas.

3.2.2 Uma participação estreita, e preferencialmente estruturada, dos representantes da sociedade civil e política é um pré-requisito para o empenho a longo prazo nas reformas. Ver também o ponto 1.5. O empenho das organizações da sociedade civil, incluindo os parceiros sociais da UE e dos países parceiros, é necessário para a programação e concretização de todas as atividades de desenvolvimento e de cooperação. Há que reforçar as parcerias existentes e criar parcerias novas.

(2) 3218.<sup>as</sup> Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE) (31.1.2013), art. 19.º.

(3) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eesc-opinions-highlights>.

(4) Parecer do CESE sobre «O papel e a relação da UE com a Ásia Central e o contributo da sociedade civil», JO C 248 de 28.8.2011.

3.2.3 O CESE está disposto a contribuir para esse fim – os seus parceiros em todo o mundo são um recurso valioso, tal como também o poderão ser os fóruns organizados numa base regular.

3.2.4 A UE deve intensificar os seus esforços para desenvolver a capacidade da UE e dos seus parceiros. Tal poderá ser realizado através de apoio financeiro, intercâmbio de experiências, de ensino e formação e através de outros meios ou programas.

3.2.5 Cabe assegurar a igualdade de oportunidades de participação a diferentes intervenientes governamentais e não governamentais, quer na UE quer nos países parceiros. Qualquer tipo de discriminação direta ou indireta deve ser eliminado, incluindo regras de elegibilidade demasiadamente restritivas; dimensões de projetos e requisitos técnicos; normas administrativas discriminatórias, incluindo diferenças na remuneração e/ou de tributação de peritos que trabalhem no mesmo projeto; requisitos para cofinanciamento (problemas com a aceitação de donativos em espécie); pressão política nacional que conduza a resultados distorcidos, etc. (5). Ver ponto 1.6.

3.2.6 As oportunidades tecnológicas do século XXI, incluindo a administração pública em linha, devem ser utilizadas e promovidas em grande medida para o diálogo e a participação. Poderá ser concebido um programa especial de Assistência à Democracia 2.0 (*Democracy Assistance 2.0*).

### 3.3 Sugestões adicionais para programas e ações da UE

3.3.1 O atual sistema e as oportunidades da UE no que respeita a financiamento e apoio são muitas vezes criticados por serem desnecessariamente complicados. O CESE acolhe favoravelmente os planos que visam simplificar e otimizar os instrumentos de financiamento externo da UE, incluindo o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria a partir de 2014, e apoiar o financiamento comum.

3.3.2 «Quality first» [A qualidade em primeiro lugar]. A experiência específica de transição e a capacidade de compreensão e de adaptação às necessidades do país parceiro devem ser avaliadas de forma objetiva e obter resultados mais elevados do que os obtidos em experiências anteriores de implementação de projetos europeus.

3.3.3 Há que aproveitar melhor a experiência da UE em matéria de transição quando da elaboração das políticas externas da UE (incluindo a política de desenvolvimento) (6). Os êxitos e as lições aprendidas devem ser totalmente sistematizados e analisados em detalhe. Há que utilizar as conclusões, torná-las plenamente operacionais e incorporá-las no ciclo de programação. É necessário um acompanhamento concreto com base, nomeadamente, nesse conhecimento adquirido quando, por exemplo, da conceção de programas operacionais, da avaliação da dimensão dos projetos e da concessão de bolsas.

(5) Recomenda-se a leitura do estudo do Parlamento Europeu EXPO/B/AFET/2012/32 (de 2012), por exemplo.

(6) 3218.<sup>as</sup> Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE) (31.1.2013), art. 19.º.

3.3.4 Convém operacionalizar um Compêndio da Transição Europeia, inclusive para fins de programação, acrescentando-lhe uma base de dados de peritos com experiência em transição provenientes tanto do setor governamental como não governamental. Há que torná-lo atraente para os parceiros em busca de peritos e promovê-lo amplamente, em particular nos países parceiros. A Comissão Europeia e o SEAE devem preparar uma lista de verificação para as delegações da UE sobre como utilizar o compêndio na programação (o qual poderia, nomeadamente, passar a constituir uma fonte de informação obrigatória para peritos participantes em atividades da UE).

3.3.5 A Comissão Europeia deveria elaborar um **plano de ação sobre modos de aplicar melhor na programação todo o manancial de experiência de transição da UE**. Tal contribuiria para garantir uma utilização sistemática desta experiência nos domínios em que é relevante. Caberia também à Comissão Europeia afetar recursos administrativos suficientes para a respetiva implementação.

3.3.6 Tendo em conta a ampla gama de instrumentos já existente no âmbito da partilha da experiência de transição, seria aconselhável que a Comissão organizasse uma gestão transversal a fim de os reunir e apresentar num mesmo espaço, por exemplo, através de **uma plataforma ou estrutura de cúpula**.

3.3.7 Convém considerar a possibilidade de expandir as estruturas europeias para peritos orientadas pela procura, como a Sociex ou a Mieux, visto que constituem um excelente instrumento de reação rápida às necessidades dos países parceiros. A área geográfica dos mecanismos existentes baseados nas necessidades para o intercâmbio de experiências e de outros programas, em especial o TAIEX (Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações), o programa de Geminação e o Erasmus +, deve ser alargada a nível mundial (em particular, aos países ACP), sem que se reduzam os fundos planeados para projetos em países com programas em curso.

3.3.8 Deveria ser lançado um conceito de ONG «Twinning/Trioing», que envolva pelo menos um parceiro da UE-15, um da UE-13 e um de um país em desenvolvimento ou em transição (7). O intercâmbio de experiências entre representantes do setor privado também deve ser apoiado.

3.3.9 O Fundo Europeu de Desenvolvimento deve ser mais favorável no que respeita à partilha da experiência em transição de Estados-Membros da UE recentes.

3.3.10 De forma a transformar a sua experiência em apoio eficiente para a transição, a UE e os seus Estados-Membros têm de assegurar financiamento adequado e apoio público. Além disso, o CESE reitera que a transição e o papel dos indivíduos, da sociedade civil e do Estado deve ser um dos aspetos do Ano Europeu do Desenvolvimento, em 2015.

(7) Parecer do CESE sobre o tema «Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação», JO C 43 de 15.2.2012.

#### 4. Apoiar reformas democráticas sustentáveis e o desenvolvimento

A experiência de transição recente e rica dos Estados-Membros da UE está a ganhar importância e a ser utilizada para além dos países vizinhos da UE, com um aumento da utilização da «abordagem com base na procura». Apoiar a democracia deveria ser uma prioridade para a UE.

##### 4.1 O papel especial da UE nas diferentes fases de transição

4.1.1 O desenvolvimento sustentável depende da obtenção do consenso mais abrangente possível nas sociedades dos países terceiros. É essencial o apoio à democracia, à boa governação, às liberdades fundamentais (incluindo a liberdade de associação e de reunião pacífica, de expressão, meios de comunicação independentes, etc.), à educação cívica e à aprendizagem não formal e informal, à justiça e à justiça social em todas as esferas e a todos os níveis.

4.1.2 Deve dar-se mais ênfase à eficiência e aos resultados das políticas e dos projetos. Os projetos devem ser acompanhados de programas administrativos e operacionais e de medidas de apoio para os cidadãos. A eficiência não poderá ser alcançada sem uma melhoria da coordenação nos países parceiros. Deve disponibilizar-se apoio e consultoria para o planeamento.

4.1.3 O tratamento não discriminatório e equitativo e um empenho pró-ativo dos parceiros da UE e de cada membro das suas sociedades (incluindo as mulheres, as minorias, etc.) são essenciais como princípio geral e pré-condição da credibilidade da UE. A diferenciação política em função dos requisitos do país parceiro é, claramente, imperativa e precisa de ser melhorada. Ao mesmo tempo, a UE não deve ser mais branda no que respeita aos países «importantes de um ponto de vista estratégico» apenas porque cultiva um conjunto limitado de interesses não relacionados com o desenvolvimento sustentável. O respeito pelos direitos humanos é um domínio em que a UE e os seus parceiros devem trabalhar conjuntamente.

4.1.4 Os representantes da UE devem agir como «moderadores e facilitadores» (analisar as necessidades locais e apoiar/promover o diálogo entre as partes interessadas locais) e «peritos» (partilhar a sua experiência passada e trazer lições para os países de origem sobre o trabalho relacionado com a transição).

4.1.5 Um vasto espetro da sociedade nos países parceiros deve receber um apoio abrangente. De momento, as instituições governamentais e, em alguns casos, as organizações da sociedade civil (incluindo os parceiros sociais), jovens e investigadores são vistos como grupos-alvo fundamentais da assistência da UE. O desenvolvimento sustentável e as alterações democráticas requerem um apoio alargado e uma cooperação estreita com «embaixadores», «motores/gestores» ou «representantes de uma mudança duradoura» da sociedade civil e os seus líderes e redes, mas há que ir mais além. É necessário prestar um apoio universal, amplamente acessível e visível para os parceiros e as suas sociedades. A integração na UE e o apoio aos países vizinhos não devem ser vistos como uma vantagem para apenas alguns. Melhorias visíveis em domínios como o ensino e a ciência (incluindo reformas do ensino e formação profissional, atividades destinadas às crianças, etc.<sup>(8)</sup>), a economia hipocarbónica,

infraestruturas e serviços públicos e sociais (incluindo TIC, saúde, parques infantis, etc.), oportunidades de trabalho digno e de emprego de qualidade, igualdade de género, apoio a populações indígenas e a grupos social e economicamente vulneráveis, movimentos sociais e condições para o desenvolvimento da atividade empresarial (incluindo o reforço e a participação dos parceiros sociais<sup>(9)</sup>), etc., fomentarão a mudança e um maior consenso quanto a uma orientação pró-europeia.

4.1.6 Em países com um défice de democracia, é possível que o financiamento concedido diretamente ou através de instituições oficiais não seja despendido em objetivos sociais mas no apoio ao regime e que as organizações da sociedade civil locais que representam verdadeiramente os valores democráticos não tenham hipótese de lhe aceder. A criação de um Fundo Europeu para a Democracia (FED) é, sem dúvida, um passo importante e há muito necessário. Contudo, estes problemas generalizados não podem ser resolvidos apenas pelo FED. Uma parte da solução passa pela realização de um «levantamento exaustivo das organizações da sociedade civil» e de outros beneficiários da ajuda na região<sup>(10)</sup>. A sociedade civil e as iniciativas no terreno/informais também devem ser apoiadas em mais larga medida – vários Estados-Membros da UE têm experiência no financiamento flexível de projetos. Ao mesmo tempo, cabe aumentar a percentagem de ajuda distribuída através da sociedade civil, em especial no caso de regimes autoritários.

4.1.7 Importa dar especial atenção também às situações de transição nos países do sul e do leste do Mediterrâneo, onde a democracia, os direitos humanos e os direitos das mulheres estão seriamente ameaçados, e à necessidade de assegurar um apoio mais forte da UE à sociedade civil e às organizações de mulheres.

4.1.8 Em geral, a UE necessita de analisar cuidadosamente as diferentes capacidades de absorção e as características específicas dos seus países parceiros e de se adaptar a elas.

4.1.9 A UE deve partilhar a sua experiência sobre como assegurar um apoio externo e interno mais sustentável para o desenvolvimento, designadamente para a sociedade civil, após as primeiras fases de transição terem sido ultrapassadas e um bem-estar comparativo ter sido alcançado.

##### 4.2 Crescimento inclusivo – o papel das empresas e do emprego para as sociedades em transição

4.2.1 O crescimento económico inclusivo e um mercado estável, em conjunto com uma melhoria do bem-estar e do emprego e de uma liberalização económica inteligente devem desempenhar um papel-chave no desenvolvimento de sociedades em transição (em linha com o conceito de «transformação económica» nos debates pós-2015). Há que celebrar acordos

<sup>(8)</sup> Ver parecer do CESE sobre «O papel e a relação da UE com a Ásia Central e o contributo da sociedade civil», JO C 248 de 28.8.2011.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação», JO C 43 de 15.2.2012.

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança», JO C 11 de 15.1.2013, p. 80; ver igualmente o relatório de informação sobre «O papel da sociedade civil na implementação da parceria para a democracia e a prosperidade partilhada na região euro-mediterrânica» (REX/356).

internacionais nos quadros multilaterais, por exemplo, da OMC ou da OCDE, para promover e preservar um ambiente seguro e propício ao investimento.

4.2.2 A chave para a sustentabilidade é o Estado de direito e um sistema jurídico independente que não possa ser subvertido pela corrupção ou a ditadura. São essenciais organizações independentes da sociedade civil não sujeitas a intimidação, com acesso a informação, dispostas de proteção social e oportunidades de emprego digno, empenhadas na cooperação científica e técnica, na eficiência/independência energética e na conservação do ambiente.

4.2.3 Importa melhorar as condições comerciais e recorrer, sempre que adequado, aos «acordos de comércio livre (ACL) globais e aprofundados», cujo objetivo é «ir além das fronteiras» e encorajar uma aproximação contínua das regras, princípios e normas nos regulamentos técnicos da UE e na sua implementação. O objetivo para os parceiros da UE deverá ser alcançar economias fortes e inclusivas, reduzindo de forma contínua a sua dependência da ajuda externa, sendo este outro domínio em que o intercâmbio de experiências é crucial.

4.2.4 Há que dar prioridade ao diálogo e à assistência a empresas independentes (bem como sindicatos e outras organizações da sociedade civil) quando se lida com regimes autoritários. Em todos os casos, cabe assegurar que as pequenas e médias empresas desempenham um papel mais importante enquanto promotoras de sustentabilidade, do Estado de direito e do desenvolvimento económico. Os conselhos de investidores

estrangeiros e outros parceiros das organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel adicional.

#### 4.3 *Notas adicionais sobre parcerias internacionais para o desenvolvimento*

4.3.1 O CESE e outros órgãos já destacaram a necessidade de uma cooperação estreita e eficiente entre a UE, as Nações Unidas e outros órgãos internacionais no que respeita à Agenda de Desenvolvimento pós-2015.

4.3.2 A UE também tem em conta outros desenvolvimentos recentes, incluindo a criação da Parceria Governo Aberto (uma iniciativa de especial relevo para o CESE e que reflete o princípio de parceria mencionado *supra*). O impacto da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento prevista e outros acordos afins deve ser planeado cuidadosamente e monitorizado no que respeita ao seu impacto na cooperação para o desenvolvimento e para transição.

4.3.3 Há que explorar melhor e apoiar o papel e o potencial da atividade empresarial privada global e dos investidores estrangeiros que partilham os valores da UE, bem como em matéria de respeito dos direitos económicos e sociais fundamentais.

4.3.4 Importa elaborar um estudo abrangente que incida sobre as melhores práticas das instituições a nível mundial e das organizações da sociedade civil, bem como sobre os mecanismos que estas utilizam nos países em transição.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária: Possibilitar e incentivar a participação de cidadãos de todos os Estados-Membros» (parecer exploratório solicitado pela presidência lituana)**

(2014/C 67/03)

Relator: **Giuseppe IULIANO**

Em 15 de abril de 2013, a Presidência lituana decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária: Possibilitar e incentivar a participação de cidadãos de todos os Estados-Membros*

(parecer exploratório solicitado pela Presidência lituana).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 110 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

## **Introdução**

*Desde a sua criação que o Comité Económico e Social Europeu tem prestado uma atenção especial ao voluntariado, na medida em que constitui uma expressão concreta da atuação dos cidadãos em prol da solidariedade, da coesão social e da melhoria das sociedades em que exercem a sua atividade. Como se afirmou, o voluntariado é a «prova do excedente de boa vontade de uma sociedade» e um reflexo palpável dos valores que contrafortam a União Europeia.*

*Em diferentes pareceres, o CESE examinou questões ligadas ao voluntariado, tanto ao nível nacional como ao nível das ações transfronteiriças no âmbito da UE, e o CESE foi mesmo a primeira instituição europeia a propor a proclamação do Ano Europeu do Voluntariado. Da mesma forma, o CESE emitiu pareceres sobre o papel da sociedade civil na ação externa da UE e na cooperação para o desenvolvimento.*

*Assim, a inclusão no artigo 214.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia de uma referência específica à criação do Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária (CEVAH), que passou posteriormente a chamar-se Iniciativa Voluntários da UE, e o lançamento do processo para a futura adoção de um regulamento relativo à execução dessa iniciativa justificam uma tomada de posição pelo CESE, a fim de incorporar nesse regulamento e na sua subsequente aplicação as reivindicações da sociedade civil europeia.*

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a criação do Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária (CEVAH), ou Voluntários da UE, por considerar que pode ajudar a promover a participação dos cidadãos europeus no âmbito humanitário, em especial através das organizações da sociedade civil, como as organizações não governamentais (ONG) especializadas.

1.2 O CEVAH deve ser um instrumento capaz de estimular a adesão dos Estados-Membros com uma menor tradição em missões humanitárias. Para o efeito, o CESE propõe que seja contemplada a adoção de medidas específicas para encorajar a participação de voluntários desses países e para apoiar as organizações sociais e humanitárias dos mesmos.

1.3 A fim de incentivar o apoio dos cidadãos à ação humanitária e ao reconhecimento do papel do voluntariado, o CESE recomenda que sejam igualmente tidas em conta medidas de divulgação e sensibilização para estes temas destinadas ao público em geral.

1.4 O CESE compartilha e reitera o que foi expresso no Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária quanto aos objetivos e aos recursos da ação humanitária e espera que a ajuda humanitária inclua a proteção das vítimas das crises humanitárias, bem como a salvaguarda da sua dignidade e o respeito dos seus direitos.

1.5 O CESE realça esta conceção alargada do trabalho humanitário, que vai para lá da simples prestação de assistência, e recorda que é imperativo respeitar os princípios humanitários de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, bem como as normas jurídicas que regem a ação humanitária.

1.6 O CESE deseja salientar o caráter genuíno da ação voluntária e o risco de esta poder ser confundida com outros tipos de ações de caráter laboral. Em momentos de crise económica como o atual, este é um aspeto especialmente relevante, tanto no âmbito interno da União como na sua ação externa.

1.7 Salienta que a coexistência de quadros jurídicos diferentes em matéria de voluntariado nos diversos Estados-Membros pode afetar negativamente a iniciativa Voluntários da UE.

1.8 A incorporação dos voluntários deve ser feita sempre com base na necessidade e na procura e após uma análise e avaliação da situação e das necessidades das populações afetadas pelos desastres ou crises complexas.

1.9 A proposta de regulamento <sup>(1)</sup> destaca a necessidade de definir padrões para todos os passos relacionados com a mobilização de voluntários para países terceiros. O CESE partilha desta preocupação e sugere que esses padrões de baseiem nas boas práticas do setor humanitário e nas iniciativas de qualidade relevantes já existentes.

1.10 O voluntariado presta a sua colaboração através de organizações sociais e, em menor medida, de instituições públicas de natureza civil. A qualidade das instituições é particularmente importante para o êxito das atividades. O CESE concorda com a necessidade de avançar no sentido de mecanismos de certificação das organizações que se baseiem na experiência e no acervo do setor humanitário. Os critérios de certificação também devem ser aplicáveis, ainda que devam ser adaptados, às organizações recetoras dos países afetados.

1.11 O CESE está convicto de que o mecanismo de certificação deve ser elaborado com base em todas essas experiências e de que a sua aplicação deve incorporar os mais rigorosos critérios de transparência, livre concorrência e igualdade de oportunidades, assim como a obrigação de prestar contas. A iniciativa deve permitir que as ONG de países com menor tradição nesse âmbito sejam incluídas.

1.12 O CESE deseja manifestar a sua convicção de que, em conjunto com a formação de caráter técnico profissional, evidentemente importante, deve também incluir-se e dar-se mais importância à formação sobre os valores, à formação no que respeita às populações afetadas, à dimensão intercultural, ao respeito, aos aspetos psicossociais da ajuda, ou seja, às muitas questões que envolvem as tarefas humanitárias para além do âmbito técnico.

1.13 No que respeita à participação de entidades empresariais que também contam com experiências de voluntariado empresarial ou outras, o CESE considera que é um tema que deve ser estudado em profundidade, devendo também ser valorizado o papel das pequenas e médias empresas.

<sup>(1)</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária Voluntários da UE – «EU Aid Volunteers» (COM(2012) 514 final).

## 2. Observações gerais

2.1 Embora o voluntariado e as ações voluntárias façam parte do acervo da UE e as instituições europeias lancem há décadas projetos e programas neste sentido, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia só faz uma alusão explícita ao voluntariado, no artigo 214.º, n.º 5, no capítulo sobre a ajuda humanitária. O referido artigo propõe a criação de um Corpo Europeu Voluntário para a Ajuda Humanitária (CEVAH) a fim de «enquadrar os contributos dos jovens europeus para as ações de ajuda humanitária».

2.2 Para além da surpresa causada por esta referência, por vários motivos (é a única referência ao voluntariado no Tratado; o setor humanitário é porventura um dos mais profissionalizados da cooperação; não há referências ao voluntariado em outros setores nos quais há já experiências europeias, como a juventude, o domínio social, etc.), o facto é que após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa as instituições europeias trataram de pôr em prática a iniciativa em questão. Assim, a Comissão deu início a vários estudos sobre a exequibilidade e o impacto eventual da iniciativa e foram sendo lançados projetos-piloto para obter ensinamentos e para aplicar a iniciativa na prática <sup>(2)</sup>. Entre as alterações que foram sendo adotadas contam-se a alteração do nome para Iniciativa Voluntários da UE e os avanços no processo de elaboração de um regulamento para nortear a execução da iniciativa.

2.3 O CESE recorda que o voluntariado foi sempre parte das atribuições de muitas organizações sociais europeias e que, nessa continuidade, os trabalhos do CESE se ativeram amiúde no seu fomento, promoção, etc.

2.4 Ao mesmo tempo, o CESE foi sustentando, em diversos pareceres, posições sobre diferentes aspetos da cooperação para o desenvolvimento e a ação externa da União, dando especial destaque aos relacionados com o seu mandato: papel da sociedade civil, direitos laborais e sociais, entre outros.

2.5 A ajuda humanitária é um dos elementos da ação externa da União e é precisamente um dos âmbitos em que a participação e o protagonismo da sociedade civil europeia são mais patentes. Mais de 47 % da ajuda humanitária da Comissão Europeia passa por ONG <sup>(3)</sup>, e análoga situação prevalece na maior parte dos Estados-Membros. Além disso, é uma das políticas da UE que mais apoio tem da parte dos cidadãos europeus, como revela o Eurobarómetro <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> A DG ECHO encomendou três avaliações prospetivas sobre a matéria, em 2006, 2010 e 2012 («Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps» [Estudo sobre a criação de um Corpo Europeu Voluntário para a Ajuda Humanitária], 2006; «Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps – Final report» [Estudo sobre a criação de um Corpo Europeu Voluntário para a Ajuda Humanitária – Relatório final], 2010, e «Impact Assessment on the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps» [Avaliação do impacto da criação de um Corpo Europeu Voluntário para a Ajuda Humanitária], 2012), as quais chegaram a conclusões divergentes.

<sup>(3)</sup> Dados do estudo da DG ECHO de 2012, [http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget\\_implementation/AnnexV.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexV.pdf).

<sup>(4)</sup> O Eurobarómetro de março de 2012, dedicado a este tema, observa que 88 % dos cidadãos europeus apoiam o facto de a UE consagrar recursos a este fim, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_383-384\\_fact\\_es\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_383-384_fact_es_es.pdf).

2.6 Desde 1996, com a aprovação do Regulamento (CE) n.º 1275/1996, a Comissão dispõe de uma base sólida para o seu trabalho humanitário, complementada com a adoção do Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, firmado em 2007 pelas três instituições (Conselho, Comissão e Parlamento Europeu), que define o quadro geral da política em matéria de ajuda humanitária. O texto define a visão comum, os objetivos políticos e os princípios da ajuda humanitária da UE e apresenta uma visão da UE como entidade que responde a uma só voz e com maior eficácia às necessidades humanitárias. Define igualmente o papel dos Estados-Membros e das instituições conjuntas. Por último, o artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece a ajuda humanitária como política independente.

2.7 O CESE compartilha e apoia a afirmação do Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária de que «a ajuda humanitária da UE tem por objetivo dar uma resposta urgente, baseada nas necessidades, com o intuito de preservar a vida, prevenir e aliviar o sofrimento humano e manter a dignidade humana onde a necessidade se fizer sentir, nos casos em que os governos e os intervenientes locais se sintam completamente ultrapassados pela situação ou impossibilitados de agir ou não estejam dispostos a fazê-lo. A ajuda humanitária engloba não só as operações de assistência, socorro e proteção para salvar e preservar vidas humanas em situações de crise humanitária ou de pós-crise, mas também as ações destinadas a facilitar ou permitir o acesso às pessoas necessitadas e o livre encaminhamento da assistência. A assistência humanitária da UE é prestada em resposta a crises provocadas pelo Homem (nomeadamente situações de emergência complexas) e a catástrofes naturais, na medida do necessário»<sup>(5)</sup>. O CESE louva em particular as referências à proteção das vítimas e à salvaguarda da dignidade humana, considerando que isso vai mais além do que a mera conceção da ajuda como assistência.

2.8 Por conseguinte, o CESE salienta que, para lá das disposições do direito internacional em matéria de ajuda humanitária, que definem, os direitos das vítimas, ou dos próprios instrumentos jurídicos europeus acima citados, para algumas organizações humanitárias reconhecidas (como os Médicos Sem Fronteiras), a ação humanitária é um gesto de sociedade civil a sociedade civil, de pessoa a pessoa, que se destina a preservar a vida e a aliviar o sofrimento. Contrariamente a outros tipos de ajuda, não pretende transformar uma sociedade, e sim superar uma fase crítica. O seu compromisso é com as pessoas, não com os Estados. O papel da sociedade civil é fundamental no domínio da ajuda humanitária.

2.9 O CESE frisa que o conceito de ajuda humanitária tem evoluído nas últimas décadas e inclui aspetos preventivos e de redução dos riscos, de assistência, de proteção e de reabilitação após as catástrofes ou os conflitos. A própria União Europeia, através do Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, tem sido líder nesta matéria. Ao mesmo tempo, a ajuda humanitária não se centra apenas na satisfação das necessidades

mas integra também elementos da chamada «abordagem baseada nos direitos» e da procura do restabelecimento da dignidade das pessoas. O CESE pode dar um contributo específico para esta abordagem baseada nos direitos humanos.

2.10 O CESE frisa ainda que o Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária ou a Iniciativa Voluntários da UE podem contribuir para divulgar estas questões em alguns Estados-Membros com uma menor tradição mas com grande potencial para trazer uma nova visão, dinamismo e voluntários. Uma das metas da Iniciativa Voluntários da UE deve ser justamente promover a ação voluntária no âmbito humanitário por parte de cidadãos de toda a União Europeia.

2.11 O CESE, como tal, acolhe favoravelmente a Iniciativa Voluntários da UE e deseja trazer os seus pontos de vista para o processo de elaboração de um regulamento sobre esta iniciativa, abordando, sobretudo, os aspetos que se relacionam de mais perto com a sua missão e experiência enquanto órgão da UE de consulta à sociedade civil europeia.

### 3. O voluntariado na ajuda europeia

3.1 O CESE concorda com as definições de voluntariado da proposta de regulamentação e que foram incluídas noutros pareceres. O CESE deseja salientar o caráter genuíno da ação voluntária e o risco de esta ser confundida com outro tipo de ação de caráter profissional. Em momentos de crise económica como o atual, este é um aspeto especialmente relevante, tanto no âmbito interno da União como na sua ação externa. Assim, propõe que, em determinados casos, se avalie o possível impacto económico do voluntariado europeu nos países beneficiários.

3.2 O CESE lembra a necessidade de coerência das legislações sobre o voluntariado na União Europeia e, sobretudo, sobre a ação dos voluntários a nível internacional. Salienta que a coexistência de quadros jurídicos diferentes em matéria de voluntariado nos Estados-Membros pode afetar negativamente a Iniciativa Voluntários da UE<sup>(6)</sup>.

3.3 Ao mesmo tempo, o CESE considera que uma iniciativa como esta deve servir para fomentar a inclusão de questões relacionadas com o voluntariado e a ajuda humanitária dos Estados-Membros com uma tradição menos longa neste âmbito. A iniciativa deverá assegurar a possibilidade de participação das organizações desses países e impulsionar o envolvimento de voluntários e voluntárias de toda a União, com base nos princípios da igualdade de oportunidades. O CESE propõe que se realizem ações específicas para promover a participação quer das organizações quer dos voluntários dos Estados-Membros que menos têm participado, até ao momento, em atividades humanitárias.

<sup>(5)</sup> Ponto 8 do Consenso. JO C 25 de 30.1.2008, pp. 1-12. O Consenso também faz referência a iniciativas, como o Projeto Esfera, que definem os direitos dos afetados pelas crises humanitárias e defendem a sua proteção. Carta Humanitária e normas mínimas do Projeto Esfera.

<sup>(6)</sup> Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Comunicação sobre as Políticas da UE e o Voluntariado: Reconhecer e Promover as Atividades de Voluntariado Transfronteiras na UE», COM(2011) 568 final, JO, C 181 de 21.6.2012, pp. 150-153.

3.4 Ainda que, na sua origem, a proposta do TFUE tenha limitado os seus trabalhos relativamente à ajuda humanitária, na realidade, uma grande parte dos projetos-piloto financiados e uma boa parte das tarefas atribuídas aos voluntários relacionam-se mais com questões de cooperação para o desenvolvimento, redução de riscos de catástrofes, reabilitação e construção, atenuação, resiliência, entre outros. O CESE considera que essa adaptação é lógica e propõe que se estude como no futuro se poderá fazer evoluir a ação voluntária na cooperação para o desenvolvimento da UE.

3.5 As atividades relacionadas com o voluntariado na ajuda humanitária europeia e, em geral, as ações de cooperação para o desenvolvimento devem ser coerentes com as restantes ações das instituições da UE e devem integrar-se nelas. O CESE considera que o voluntariado pode ser útil para outras áreas de cooperação internacional para o desenvolvimento mas que, no entanto, a sua participação deve ser abordada com critérios de prudência, de prevenção dos danos ou de precaução, limitando os contextos em que se mobilizariam as pessoas voluntárias.

3.6 Como tal, acolhe favoravelmente que o Parlamento Europeu tenha limitado a possível participação de voluntários em contextos de conflito, de ameaça à segurança ou de emergência complexa. A segurança dos beneficiários e do pessoal em geral deve ter primazia, designadamente nos cenários em que se desenvolve o trabalho humanitário.

3.7 Nesse sentido, o CESE propõe avançar a definição de tipologias de projetos mais adequados para a participação de voluntários, ou, ao menos, estabelecer com mais rigor os tipos de ações que deveriam ser objeto da participação de voluntários da iniciativa. A ação humanitária é muito ampla e diversa e devem procurar-se, nessa mesma ação, os contextos em que o trabalho voluntário é mais adequado.

3.8 Assim, o CESE congratula-se com o facto de se ter evoluído de uma abordagem de voluntários jovens consagrada no Tratado, para uma abordagem mais realista, que aborda as diversas tipologias de voluntariado, as capacidades necessárias, os valores diferenciais, etc. Considera que se deve trabalhar para conseguir um equilíbrio adequado de género nos projetos.

#### 4. Desafio para a implementação da Iniciativa Voluntários da UE

4.1 As instituições europeias consideraram uma abordagem prudente para concretizar a Iniciativa Voluntários da UE. A avaliação dos projetos-piloto e das iniciativas realizadas até à data deveria ser fundamental para determinar e assumir alguns dos desafios no futuro. Os resultados dessas avaliações devem ser partilhados com todas as partes interessadas e as lições aprendidas devem ser debatidas.

4.2 O envolvimento dos voluntários deve fazer-se sempre com base na necessidade e na procura e após uma análise e avaliação da situação e das necessidades das populações afetadas

pelos desastres ou crises complexas. A relação com os mecanismos de coordenação tanto a nível europeu (Grupo de Trabalho sobre a Ajuda Humanitária e a Ajuda Alimentar do Conselho – Cohafa, mecanismos da DG ECHO), como a nível internacional através do Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) é fundamental.

4.3 Assim, devem estabelecer-se mecanismos claros com as redes especializadas no setor humanitário (de momento) como a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a VOICE – Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies [Organizações Voluntárias para a Cooperação em Situações de Emergência] ou o IVCA – International Council of Voluntary Agencies [Conselho Internacional de Organizações Voluntárias], entre outros.

4.4 A proposta de regulamento destaca a necessidade de definir padrões para todos os passos relacionados com a mobilização de voluntários para países terceiros. O CESE partilha desta preocupação e sugere que esses padrões de baseiem nas boas práticas do setor humanitário e nas iniciativas de qualidade relevantes já existentes (7).

4.5 Dentro destes padrões deve conceder-se uma especial importância às questões relacionadas com a segurança e a garantia de condições suficientes que permitam o desenvolvimento da atividade dos voluntários e o seu valor acrescentado nos projetos humanitários.

4.6 O voluntariado presta o seu contributo através de organizações sociais e, em menor medida, de instituições públicas de carácter civil. A qualidade das instituições é particularmente importante para o êxito das atividades. O CESE concorda com a necessidade de avançar no sentido de mecanismos de certificação das organizações que se baseiem na experiência e no acervo do setor humanitário. Assim, propõe que se analise e valorize a experiência adquirida pela DG ECHO no que respeita a contratos-quadro de parceria com as organizações não governamentais e com as agência da ONU (8).

4.7 O CESE manifesta a convicção de que o mecanismo de certificação deve ser elaborado com base em todas essas experiências e que a sua aplicação deve incorporar os maiores critérios de transparência, livre concorrência e igualdade de oportunidades, assim como a obrigação de prestar contas. A iniciativa deve fomentar que as ONG de países com menos experiência nesse âmbito sejam incluídas. Para tal, o CESE propõe que se concebam ações específicas que difundam a Iniciativa Voluntários da UE e a ação humanitária, em geral nesses Estados-Membros.

(7) Propõe que faça um acompanhamento especial da Joint Standards Initiative (JSI) implementada por três das mais relevantes iniciativas de melhoria da ação humanitária: o Projeto Esfera, a Iniciativa HAP (Humanitarian Accountability Partnership, HAP) e o código da «People in Aid».

(8) Da mesma forma, dever-se-ia dar seguimento às propostas do Comité Diretivo para a Resposta Humanitária atualmente em debate, assim como estudar os mecanismos de acreditação implementados em alguns Estados-Membros para procurar abordagens coerentes e evitar duplicações.

4.8 Os critérios de certificação também devem ser aplicáveis, ainda que devam ser adaptados, às organizações recetoras dos países *afetados*. As ações de reforço das capacidades das organizações recetoras devem ser uma prioridade e contar com o apoio técnico, logístico e financeiro do projeto. A iniciativa pode ser um instrumento para apoiar os países parceiros do Sul e contribuir para o reforço das sociedades beneficiárias. O CESE tem sido especialmente sensível a este tema e aprovou vários pareceres sobre a matéria <sup>(9)</sup>.

4.9 O CESE destaca o caráter civil que devem ter as instituições que enviam e acolhem os voluntários, de forma a garantir a manutenção dos princípios e valores humanitários, assim como a sua aceitação por parte das comunidades afetadas.

4.10 No que respeita à participação de entidades empresariais também experientes em voluntariado empresarial ou outros, o CESE considera que este é um tema que deve ser estudado em profundidade, com vista a que se proponham alguns mecanismos para esta participação. De qualquer forma, o CESE tem para si que se devem impulsionar também a participação das pequenas e médias empresas e não só das grandes empresas, como aconteceu anteriormente, que contam com departamentos de responsabilidade social das empresas ou departamentos similares.

4.11 A formação dos candidatos que participem na Iniciativa Voluntários da UE é essencial para assegurar o bom desenrolar das ações. O CESE manifesta a sua convicção de que, em conjunto com a formação de caráter técnico profissional, evidentemente importante, deve também incluir-se e dar-se mais importância à formação sobre os valores, à formação no que respeita às populações afetadas, à dimensão intercultural, ao respeito, aos aspetos psicossociais da ajuda, ou seja, às muitas questões que envolvem as tarefas humanitárias para além do âmbito técnico. Se há algo que caracteriza a ação humanitária é

precisamente a ênfase sobre os princípios e valores, que deve ser essencial na formação dos voluntários.

4.12 Para tal, importa envolver as entidades que já têm experiência na matéria nos diversos Estados-Membros e as redes de formação com alcance europeu, não só universitárias mas também de instituições sem fins lucrativos. A avaliação das ações de formação que se incluíram nos projetos-piloto já realizados deve ser especialmente tida em conta. O CESE apela a que se colijam, quanto antes, as boas práticas neste âmbito, para que sirvam como valores de referência (*benchmarks*) para propostas futuras.

4.13 A proposta de regulamento considera a criação de uma base de dados em que se possam incluir os potenciais voluntários e que seriam posteriormente mobilizados através das organizações acreditadas ou, eventualmente, dos serviços da Comissão. O CESE chama a atenção para o facto de a integração de um voluntário numa organização não depender apenas de requisitos técnicos, mas também de uma certa afinidade em matéria de valores comuns, aceitação dos mandatos e da missão da instituição, entre outros. Como tal, seja qual for a modalidade final da base de dados de voluntários que a Comissão Europeia estabeleça, o CESE manifesta a convicção de que este aspeto deve ser tido em conta.

4.14 A implementação da Iniciativa Voluntários da UE implica uma oportunidade para ampliar as ações de sensibilização e de ensino da cidadania europeia sobre a solidariedade, a necessidade de manter fluxos de ajuda, inclusive em tempos de crise e a promoção dos valores universais. Para além da mera «visibilidade» das ações, o CESE deseja manifestar, tal como noutros pareceres, a necessidade de estreitar os laços com a cidadania. E é nesse domínio que as organizações da sociedade civil, muitas delas representadas no CESE, têm um papel fundamental. O CESE preconiza que estas ações de difusão pública se centrem nos Estados-Membros com uma tradição menos longa até ao momento, no âmbito humanitário.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(9)</sup> Parecer sobre «A participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia», JO C 181, de 21.6.2012, pp. 28-34.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma cidadania mais inclusiva aberta aos imigrantes» (parecer de iniciativa)**

(2014/C 67/04)

Relator: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Em 14 de fevereiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

*Uma cidadania mais inclusiva aberta aos imigrantes*

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 176 votos a favor, 10 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Recomendações e propostas

1.1 O CESE assinala que, nos últimos dez anos, foram dados passos muito importantes na UE no sentido da equiparação dos direitos, liberdades e garantias associados ao estatuto de cidadania europeia, reforçando o critério da residência em relação ao da nacionalidade. A cidadania europeia está a evoluir na direção de uma cidadania de residência, vinculada à Carta dos Direitos Fundamentais e aos valores e princípios do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.2 O Comité considera que é chegado o momento de realizar uma avaliação e identificar as ações que estão por concluir e os obstáculos que ainda persistem para tornar a cidadania europeia mais inclusiva, participativa e cívica, aberta à integração de todas as pessoas com residência estável.

1.3 Os europeus do século XXI têm de enfrentar um grande desafio: alargar a base das nossas democracias, nomeadamente a novos cidadãos iguais em direitos e obrigações. Nesse sentido, o direito à nacionalidade dos Estados-Membros e à cidadania europeia deve incluir todas as pessoas oriundas da imigração, com uma grande diversidade nacional, étnica, religiosa e cultural. O Comité considera que as democracias europeias são sociedades livres e abertas e devem ter por fundamento a inclusão de todos os cidadãos independentemente das suas origens e referências.

1.4 O CESE propõe que se inicie uma reflexão sobre se as atuais bases regulamentares e políticas sobre as quais assenta a política europeia de imigração, cidadania e integração serão suficientes para as sociedades europeias de hoje, que são cada vez mais pluralistas e muito ricas em diversidade.

1.5 A crise económica afastou da agenda política a proteção dos direitos fundamentais, a integração e a luta contra a discriminação. O CESE adverte para os riscos do aumento da intolerância, do racismo e da xenofobia contra os imigrantes

e as minorias. É imperativo que os responsáveis políticos, os dirigentes sociais e os meios de comunicação ajam com elevada responsabilidade e uma grande pedagogia política e social, a fim de prevenir esses comportamentos, e que as instituições da UE sejam resolutas na sua proteção dos direitos fundamentais.

1.6 O Comité pretende transmitir uma mensagem inequívoca a quem define a identidade nacional e a identidade europeia de uma perspetiva nacionalista de exclusão, alienando dos direitos de cidadania milhões de pessoas, com um estatuto jurídico frágil devido à sua origem nacional. Há que melhorar a qualidade da democracia na Europa, alargando o acesso à nacionalidade dos Estados-Membros e à cidadania europeia.

### *Recomendações aos Estados-Membros*

1.7 Tendo em conta que muitos Estados-Membros têm legislações restritivas em relação ao acesso à nacionalidade, o CESE recomenda que sejam adotadas legislações e procedimentos administrativos mais flexíveis para que os nacionais de países terceiros com o estatuto de residência de longa duração <sup>(1)</sup> possam aceder à nacionalidade.

1.8 O Comité insta os Estados-Membros a celebrar acordos com os países de origem dos imigrantes para que estes possam ter dupla nacionalidade.

1.9 Os Estados-Membros devem assinar e ratificar a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997, a Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local de 1992 e respeitar os princípios da proporcionalidade, do direito a uma ação perante um tribunal e de não discriminação nas suas políticas de acesso e perda de nacionalidade.

<sup>(1)</sup> Diretiva 2003/109/CE.

1.10 O CESE assinala as barreiras que vários Estados-Membros mantêm aos direitos políticos de voto, de associação, de participação política, e recomenda que modifiquem as suas legislações para que os nacionais de países terceiros que residam de forma estável gozem de direitos políticos.

#### *Proposta para a reforma do Tratado*

1.11 O Comité propõe à União Europeia que, no futuro, quando de um novo processo de reforma do TFUE, altere o artigo 20.º de modo a permitir que se tornem também cidadãos da União as pessoas que, sendo nacionais de países terceiros, residam de forma estável na UE e detenham o estatuto de residência de longa duração.

1.12 O critério da residência das pessoas deve ser utilizado para obter a cidadania da União. Tal como o CESE assinalou num parecer anterior<sup>(2)</sup>, no direito europeu, a residência constitui já um critério de atribuição de diversos direitos e liberdades económicos, sociais, culturais e cívicos aos nacionais de países terceiros. Muitos desses direitos são de natureza similar à da cidadania europeia. Mas, atualmente, estão excluídos determinados direitos políticos (direito de voto, por exemplo). O CESE gostaria de reiterar que «a residência legal estável deve ser também um meio de aceder à cidadania europeia»<sup>(3)</sup>.

#### *Proposta para as instituições europeias*

1.13 A Carta dos Direitos Fundamentais da UE tem carácter vinculativo e estabelece um novo quadro para as políticas europeias de imigração, integração e cidadania. A Comissão deve examinar a forma como a Carta afeta o estatuto e os direitos dos nacionais de países terceiros para que se lancem novas iniciativas que adaptem a legislação em matéria de imigração às garantias da Carta.

1.14 A Carta dos Direitos Fundamentais estabelece as bases gerais de um novo conceito de cidadania cívica (um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais) para os nacionais de países terceiros. O Comité propõe que o desenvolvimento desta cidadania cívica constitua uma das prioridades do novo programa político que suceder ao Programa de Estocolmo, a partir de 2014.

1.15 A UE deve adotar um **Código da Imigração** que confira maior transparência e clareza jurídica aos direitos e liberdades dos nacionais de países terceiros que residam na UE. O Comité considera que a legislação europeia relativa à imigração deve garantir a igualdade de tratamento e o princípio da não discriminação.

1.16 A Comissão deve avaliar os problemas que persistem na prática nos Estados-Membros para a proteção dos direitos fun-

damentais dos nacionais de países terceiros, especialmente no que se refere aos direitos sociais, à mobilidade e ao direito à ação e a um tribunal imparcial.

1.17 A Comissão deve investigar os obstáculos mantidos por alguns Estados-Membros à aplicação do estatuto de longa duração e do Cartão Azul<sup>(4)</sup> e concluir os processos por infração contra os Estados-Membros que não cumprem a legislação europeia.

1.18 No quadro da Agenda para a Integração, a Comissão deve realizar uma avaliação dos procedimentos e obstáculos existentes nos Estados-Membros à aquisição e perda da nacionalidade e o seu impacto na cidadania da União.

1.19 O Comité solicita à Comissão Europeia que elabore um relatório sobre o andamento dos debates na UE em relação à Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias<sup>(5)</sup>. A Comissão deve preparar as condições para a sua ratificação.

## 2. Cidadania europeia

2.1 O ano de 2013 foi designado o Ano Europeu dos Cidadãos. A cidadania da União constitui um dos instrumentos mais eficazes para construir uma identidade comum de todos os europeus. O Comité considera deveras atual a filosofia política que já se defendia nas origens da UE, quando Jean Monnet afirmou que «não fazemos a coligação dos Estados, fazemos a união dos homens».

2.2 A cidadania europeia não é um conceito desprovido de conteúdo; representa antes um estatuto jurídico e político concreto, que consiste em direitos e liberdades. A democracia, a liberdade, o Estado de direito, a igualdade e os direitos do Homem são os valores fundamentais da UE, de acordo com o artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

2.3 O CESE é de opinião que, em momentos tão difíceis como o atual, com a grave crise económica, social e política que assola a Europa, é necessário aplicar estratégias inovadoras para promover uma cidadania mais aberta e inclusiva e reforçar a confiança de todas as pessoas que residem na União Europeia.

2.4 A Comissão Europeia publicou o segundo relatório sobre a cidadania europeia, intitulado «Cidadãos europeus: os seus direitos, o seu futuro», que analisa alguns dos obstáculos e problemas existentes. O CESE acolhe favoravelmente o relatório da Comissão, mas assinala a ausência de uma ação política relativa aos nacionais de países terceiros, que têm direitos e liberdades europeias semelhantes, mas não a cidadania plena.

<sup>(2)</sup> JO C 208 de 3.9.2003, p. 76.

<sup>(3)</sup> JO C 208 de 3.9.2003, p. 76, ponto 4.3.

<sup>(4)</sup> Diretiva 2009/50/CE.

<sup>(5)</sup> Assembleia-Geral da ONU de 18.12.1990

2.5 O Comité está a dar início a uma série de iniciativas para promover uma cidadania europeia mais ativa, mas chama a atenção para a gravidade do problema que faz com que muitos jovens, descendentes de imigrantes de segunda e terceira geração, enfrentem situações graves de discriminação e exclusão, o que enfraquece significativamente o sentido de pertença a uma sociedade que os considera «cidadãos de segunda».

### 3. Agenda Europeia para a Integração: participação dos imigrantes no processo democrático

3.1 O CESE propôs, já há dez anos, que a integração fosse uma parte fundamental da política comum de imigração e solicitou a implantação de uma agenda europeia. Em 2004, o Conselho aprovou os princípios básicos comuns para a integração, designadamente: «o acesso às instituições, aos bens e aos serviços públicos e privados, por parte dos imigrantes, numa base de igualdade face aos cidadãos nacionais e de forma não discriminatória, é um fundamento essencial para uma melhor integração». Adicionalmente, «a participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração».

3.2 A Comissão Europeia, com a colaboração do CESE, está a desenvolver a Agenda Europeia para a Integração e a impulsionar inúmeras atividades de apoio aos Estados-Membros. O CESE e a Comissão constituíram o Fórum Europeu da Integração<sup>(6)</sup>, a fim de facilitar a participação dos imigrantes e das organizações da sociedade civil.

3.3 O Comité contribuiu para a Agenda para a Integração através da elaboração de diversos pareceres<sup>(7)</sup>.

3.4 O Fórum analisou a importância que a participação dos imigrantes no processo democrático tem para a integração e considerou que a integração é mais eficaz nos Estados-Membros que facilitam o acesso dos imigrantes aos direitos de cidadania. Por conseguinte, o Comité recomenda aos Estados-Membros que, no quadro das suas legislações nacionais, adotem legislações mais flexíveis para que os nacionais de países terceiros com o estatuto de residência de longa duração possam aceder à nacionalidade.

3.5 O Comité aprecia que os sindicatos, as entidades patronais e as ONG tenham uma atitude integradora e facilitem a participação dos imigrantes na vida democrática das suas organizações. A sociedade civil dirige-se aos nacionais de países terceiros para que sejam membros ativos das organizações.

3.6 A integração é um processo social bidirecional de adaptação mútua entre os imigrantes e a sociedade de acolhimento, que se deve apoiar através de uma boa governação na União Europeia, a nível nacional, regional e local. Uma estratégia comum europeia reveste-se de grande valor acrescentado, na medida em que vincula a integração aos valores e princípios do Tratado, à igualdade de tratamento e à não discriminação, à Carta dos Direitos Fundamentais, à Convenção Europeia de Direitos Humanos e à Estratégia Europa 2020.

3.7 A legislação europeia relativa à imigração deve garantir a igualdade de tratamento e o princípio da não discriminação. Convém, a esse respeito, mencionar a questão dos direitos e possibilidades em matéria de língua e de religião. O Comité considera muito positiva a iniciativa da Comissão ao propor uma diretiva<sup>(8)</sup> para facilitar o exercício dos direitos dos trabalhadores europeus no quadro da liberdade de circulação.

3.8 Contudo, o CESE propôs que todas as pessoas residentes na UE recebam um tratamento justo, independentemente do seu estatuto de migração ou nacionalidade. Para tanto, será necessário superar algumas das restrições que o estatuto de cidadania da União apresenta atualmente.

### 4. Nacionalidade, residência e cidadania da União Europeia

4.1 O Comité pretende incitar novamente à reflexão sobre a natureza da cidadania europeia no que se refere aos nacionais de países terceiros que residem legalmente e de forma estável na UE. Há que retomar a abordagem inicialmente estabelecida nas conclusões do Conselho de Tampere<sup>(9)</sup>. O tratamento justo e equitativo entre os cidadãos europeus e os nacionais de países terceiros, definido em Tampere<sup>(10)</sup>, continua a constituir uma das prioridades políticas, já que, após catorze anos de desenvolvimento da política comum de imigração, os objetivos não foram alcançados.

4.2 Cabe aos Estados-Membros conceder a nacionalidade com base na sua própria legislação, visto que o Tratado não confere, atualmente, à UE qualquer competência de harmonização legislativa, pelo que se trata de um assunto de soberania nacional.

<sup>(8)</sup> COM(2013) 236 final.

<sup>(9)</sup> Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de outubro de 1999.

<sup>(10)</sup> O ponto 18 estabelece o seguinte:

«A União Europeia tem de garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos seus Estados-Membros. Uma política de integração mais determinada deverá ter como objetivo assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União. Deverá de igual modo promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia».

O ponto 21 das conclusões estabelece como prioridade o seguinte: «O estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deverá ser aproximado do dos nacionais dos Estados-Membros. O Conselho Europeu fez seu o objetivo de proporcionar aos nacionais de países terceiros, que residam legalmente desde há muito na União, a possibilidade de obter a nacionalidade do Estado-Membro em que residem».

<sup>(6)</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

<sup>(7)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, pp. 69–75; JO C 48 de 15.2.2011, pp. 6–13; JO C 354 de 28.12.2010, pp. 16–22; JO C 347 de 18.12.2010, pp. 19–27; JO C 128 de 18.5.2010, pp. 29–35; JO C 27 de 3.2.2009, pp. 95–98; JO C 318 de 23.12.2006, pp. 128–136; JO C 125 de 27.5.2002, pp. 112–122.

4.3 Não obstante, as organizações de imigrantes, os sindicatos e outras ONG desenvolvem em todos os Estados-Membros iniciativas e debates para reduzir os prazos e flexibilizar os procedimentos de naturalização e de acesso à nacionalidade para os imigrantes, com vista a facilitar a integração, tendo em conta que não é inclusiva a sociedade nem o Estado que excluem da igualdade de tratamento e dos direitos de participação inúmeras pessoas com residência estável.

4.4 O conceito de cidadania europeia está firmemente consagrado nos Tratados, no direito da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais. O TFUE, em particular o seu artigo 20.º, declara que «é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo». A nacionalidade, cuja aquisição e perda é definida nos ordenamentos jurídicos nacionais, constitui, pois, a chave de acesso à cidadania da UE <sup>(11)</sup>.

4.5 A relação estreita entre o estatuto de cidadania europeia e a nacionalidade de um Estado-Membro tem sido objeto de inúmeros debates e críticas desde a instituição da cidadania europeia em 1992 com o Tratado de Maastricht. Essa relação implica, em princípio, a exclusão formal da cidadania da União para os nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE, pelo que essas pessoas têm permanecido «invisíveis» nos debates a nível europeu sobre a cidadania, bem como na participação na política e na vida democrática.

4.6 Uma interpretação limitada do conceito de cidadania da União constata a existência, por um lado, de um grupo homogéneo e claramente identificável de pessoas denominadas de cidadãos europeus e, por outro, de um grupo de pessoas classificadas como nacionais de países terceiros que não são considerados cidadãos da Europa.

4.7 Mas quem são esses «cidadãos» europeus? Será adequado limitar o âmbito pessoal da cidadania da União às pessoas que têm a nacionalidade de um Estado-Membro? Os nacionais de países terceiros já têm alguns direitos e liberdades semelhantes e equiparáveis aos cidadãos europeus? Quais são as limitações e os desafios atuais da cidadania da União? Qual é o papel da participação política e do direito de voto neste contexto? Porque é que muitos jovens descendentes de imigrantes continuam a ser «cidadãos de segunda classe»? Se a participação dos imigrantes no processo democrático facilita a sua integração, por que motivo estão excluídos?

4.8 Até ao momento, têm sido os Estados-Membros a decidir indiretamente quem são os cidadãos da União. Há que mudar este facto, para que a cidadania da União esteja no coração da integração europeia.

<sup>(11)</sup> De Groot, G.R. (1998), *The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship* [A relação entre a legislação relativa à nacionalidade dos Estados-Membros da União Europeia e a cidadania europeia], capítulo VI, in M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge* [Cidadania europeia: Um desafio institucional] Haia: *Kluwer International Law*.

## 5. Uma cidadania europeia «civil»

5.1 A Carta dos Direitos Fundamentais estabelece as bases gerais de um novo conceito de cidadania civil, inclusiva e participativa que o Comité considera que deve ser desenvolvido.

5.2 A Comissão assinalou que a Carta dos Direitos Fundamentais é a referência para desenvolver o conceito de cidadania civil relativamente a nacionais de países terceiros (com um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais).

5.3 A Carta dos Direitos Fundamentais da UE tem carácter vinculativo com um valor jurídico semelhante aos Tratados. A Carta transformou e consolidou os componentes do estatuto de cidadania da União. O seu âmbito pessoal de aplicação inclui tanto os cidadãos europeus como os nacionais de países terceiros. O Título V é dedicado à «Cidadania», mas mesmo o artigo 41.º («Direito a uma boa administração») e o artigo 45.º, n.º 2 («Liberdade de circulação e de permanência»), também incluem os nacionais de países terceiros.

5.4 O CESE chama a atenção para as demais disposições da Carta, que se aplicam a todas as pessoas independentemente da sua nacionalidade. A Carta limita a capacidade discricionária dos Estados-Membros no que se refere a questões relacionadas com a segurança de residência, reagrupamento familiar, expulsão e inclusive aquisição e perda da nacionalidade. Um dos aspetos fundamentais é o Título VI sobre «Justiça», que abrange o direito à ação e a um tribunal imparcial caso alguns direitos fundamentais e de cidadania tenham sido violados.

5.5 O CESE considera que a combinação entre a cidadania da União e a Carta pode ter um impacto profundo quando do alargamento do âmbito pessoal do estatuto de cidadania europeia. Um dos maiores desafios pendentes é assegurar o acesso a uma ação perante um tribunal pelos nacionais de países terceiros cujos direitos e liberdades fundamentais tenham sido derrogados ou violados pelos Estados-Membros e respetivas autoridades no âmbito do direito europeu <sup>(12)</sup>.

5.6 Durante os trabalhos preparatórios para a Convenção Europeia, o CESE adotou uma resolução em que afirmou que «Há que melhorar as políticas de integração dos imigrantes. O Comité solicita que a Convenção estude a possibilidade de atribuir a cidadania da União aos nacionais dos países terceiros com estatuto de residentes de longa duração.» <sup>(13)</sup>

<sup>(12)</sup> S. Carrera, M. De Somer e B. Petkova (2012), *The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice* [O Tribunal de Justiça da União Europeia como tribunal dos direitos fundamentais: Desafios para a execução efetiva dos direitos fundamentais no espaço de liberdade, segurança e justiça], CEPS Policy Brief, Centro de Estudos de Política Europeia, Bruxelas.

<sup>(13)</sup> JO C 61 de 14.3.2003, p. 170, ponto 2.11.

5.7 Na sua Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração<sup>(14)</sup>, a Comissão estabeleceu o objetivo de definir um quadro jurídico europeu em matéria de admissão e residência de nacionais de países terceiros e um estatuto jurídico comum que se basearia no princípio da concessão de direitos e obrigações, numa base de igualdade com os cidadãos europeus, mas diferenciados em função do período de estadia.

5.8 Permitir a migrantes a aquisição da cidadania após um período mínimo de cinco anos poderá ser uma garantia suficiente para que muitos migrantes se fixem com êxito numa determinada sociedade ou constituir um primeiro passo no processo da aquisição da nacionalidade do Estado-Membro.

5.9 O CESE, no seu parecer sobre o «Acesso à Cidadania da União Europeia», indicou que a definição lata de cidadania europeia correspondia ao conceito de «cidadania civil» adotado pela Comissão.

5.10 O CESE defendeu que uma «cidadania civil» ao nível europeu devia ser entendida como uma «cidadania participativa e inclusiva» para todos os residentes estáveis no território da União, sendo o princípio de igualdade de todas as pessoas perante a lei um dos eixos centrais. No seu parecer sobre o «Acesso à Cidadania da União Europeia», o CESE já assinalara que, desta forma, se alcançaria «um compromisso a favor do tratamento equitativo (...), a fim de promover e facilitar a integração cívica dos nacionais de países terceiros que residem legalmente e de maneira estável num dos Estados-Membros da União Europeia (igualdade perante a lei)» e se combateria a discriminação atual de que são alvo os cidadãos de países terceiros.

## 6. Dez anos depois persistem problemas que há que resolver

6.1 Na última década, a Europa definiu políticas, adotou legislações e ditou a jurisprudência relevante tanto para a cidadania da União como para o estatuto dos nacionais de países terceiros. Estes processos envolveram um alargamento gradual de direitos, liberdades e garantias próprias da cidadania europeia, com base na residência. O CESE considera, porém, que esse alargamento está incompleto e conta com demasiadas limitações.

6.2 Um dos passos mais importantes no domínio legislativo foi a adoção da **Diretiva 2004/38/CE relativa à cidadania** que harmonizou, num único instrumento jurídico, o anterior quadro legislativo europeu disperso e fragmentado sobre a livre circulação e residência. A UE mostrou-se particularmente ativa no reconhecimento de direitos e disposições contra a discriminação para os nacionais de países terceiros que são membros da família de cidadãos europeus. A diretiva reconhece expressamente,

para esses membros da família nacionais de países terceiros, diversos direitos e liberdades de natureza muito semelhante à dos conferidos aos cidadãos europeus.

6.2.1 O CESE partilha da opinião da Comissão de que um dos desafios mais importantes é tornar os direitos previstos na diretiva acessíveis a todas as pessoas na vida quotidiana, eliminando algumas más práticas nacionais, bem como oferecer a possibilidade de instaurar uma ação perante um tribunal a toda a pessoa cujas liberdades de cidadania tenham sido violadas.

6.2.2 Embora estes «direitos de cidadania» emanem diretamente da relação familiar, o seu acesso só pode ser ativado quando os cidadãos europeus e os membros das suas famílias exercem o seu direito de livre circulação ou emigram para um segundo Estado-Membro. O ato de mobilidade intraeuropeia continua a ser uma das condições para a aplicação da proteção conferida pela cidadania europeia aos membros da família<sup>(15)</sup>. A diretiva também reconhece um direito de residência permanente a esses membros da família após um período de residência de cinco anos.

6.2.3 Todavia, o CESE considera que as autoridades nacionais ainda mantêm legislações e práticas que impedem a liberdade de circulação e de residência dos membros da família dos cidadãos europeus. Persistem igualmente situações de discriminação inversa sofrida por membros estrangeiros da família de cidadãos europeus, que devem ser resolvidas<sup>(16)</sup>.

6.3 O **Tribunal de Justiça da UE** tem-se mantido muito ativo e tem desempenhado um papel positivo para proteger e interpretar de forma proativa os contornos legislativos e os direitos individuais da cidadania europeia<sup>(17)</sup>. O TJUE afirmou que «o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros»<sup>(18)</sup>.

6.3.1 O CESE acolhe com agrado a jurisprudência emanada do Tribunal do Luxemburgo sobre cidadania e assinala que, com a adoção da diretiva, foi integrada a maior parte da jurisprudência do TJUE pois ela reúne os seus acórdãos mais pertinentes sobre questões relacionadas com a livre circulação e a cidadania europeia até 2004.

<sup>(15)</sup> Guild, E. (2004), *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law* [Os elementos jurídicos da identidade europeia: Legislação da UE em matéria de cidadania e migração], Haia: Kluwer Law International, Biblioteca de Direito Europeu.

<sup>(16)</sup> Relatório anual europeu sobre a livre circulação dos trabalhadores na Europa 2010-2011, K. Groenendijk *et al.*, janeiro de 2012, Comissão Europeia, DG Emprego. Ver <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

<sup>(17)</sup> Kostakopoulou, T. (2007), *European Citizenship: Writing the Future* [Cidadania europeia: delineando o futuro], *European Law Journal*, Edição especial sobre a Cidadania da UE, Vol. 13, n.º 5, pp. 623-646.

<sup>(18)</sup> Acórdão C-184/99 – Grzelczyk.

<sup>(14)</sup> COM(2000) 757 final.

6.3.2 O TJUE desenvolveu também uma ampla jurisprudência sobre os princípios gerais do direito europeu<sup>(19)</sup>, como os relativos à proporcionalidade e à não discriminação, que são aplicáveis a todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade ou estatuto migratório, abrangidas por ações ou pelo direito da União. A jurisprudência abrangeu também as competências dos Estados-Membros sobre questões de obtenção e perda da nacionalidade e as suas implicações para a cidadania europeia e os direitos conexos.

6.3.3 O Tribunal reiterou em várias ocasiões que, no exercício das suas competências relativas a questões de nacionalidade, os Estados-Membros têm a obrigação de prestar especial atenção às consequências das suas legislações e decisões no quadro do direito europeu de cidadania e livre circulação, em particular, o pleno exercício dos direitos e liberdades inerentes à cidadania da União<sup>(20)</sup>.

6.4 Desde 2003 que está em vigor um pacote de direito europeu em matéria de imigração, com instrumentos jurídicos relativos às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros, que oferecem direitos e garantias, alguns dos quais similares aos conferidos pela cidadania europeia. A **Diretiva 2003/109/CE**<sup>(21)</sup> relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração estabeleceu um estatuto jurídico comum para os nacionais de países terceiros que residam de forma legal e ininterrupta no território de um Estado-Membro durante um período de cinco anos.

6.4.1 O CESE destaca que a filosofia da diretiva era a aproximação entre o estatuto dos cidadãos europeus e o dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, bem como a proteção da sua segurança de residência na União. No entanto, o estatuto comum não concede a estas pessoas uma igualdade e cidadania plenas, mas sim uma «quase igualdade» ou «quase cidadania "de terceira"» sujeita a uma série de condições<sup>(22)</sup>. Tal como a Comissão assinalou no seu relatório sobre

a aplicação da diretiva<sup>(23)</sup>, embora o artigo 11.º da diretiva preveja uma «quase igualdade de tratamento» entre os residentes de longa duração e os nacionais, existe uma falta de informação grave relativamente à sua transposição, que causa problemas na sua aplicação efetiva.

6.4.2 Por outro lado, a diretiva prevê, como um dos aspetos do seu valor acrescentado, a possibilidade de exercer a «livre circulação» ou mobilidade para um segundo Estado-Membro e obter um tratamento «quase igual». A inclusão de uma dimensão de mobilidade intraeuropeia ou livre circulação faz pensar no mesmo modelo de cidadania da União que o direito europeu de cidadania seguiu para fomentar a mobilidade intraeuropeia.

6.5 Outras diretivas que fazem parte do direito europeu em matéria de imigração também incluem uma orientação e uma dimensão de «mobilidade intraeuropeia» similar à do estatuto de longa duração, a fim de melhorar a capacidade de atração dos mercados de trabalho europeus, como a **Diretiva 2009/50/CE relativa ao Cartão Azul para imigrantes altamente qualificados**.

6.6 Todavia, o CESE considera que, devido a uma transposição deficiente das diretivas por alguns Estados-Membros, as condições e critérios aplicáveis aos nacionais de países terceiros e aos membros das suas famílias para residir e trabalhar num segundo Estado-Membro diferente daquele que lhes concedeu a autorização europeia estão longe de ser equiparáveis à liberdade de circulação transfronteiriça dos cidadãos europeus.

6.7 Além disso, o carácter fragmentado e setorial do quadro legislativo em matéria de imigração legal não favorece uma igualdade de tratamento nem um quadro uniforme de direitos para os nacionais de países terceiros que residem e querem exercer a livre circulação na UE<sup>(24)</sup>.

## 7. Diálogo com os países de origem

7.1 O Comité afirmou noutros pareceres que se deve melhorar o diálogo político e social com os países de origem dos imigrantes que vêm para a Europa. O CESE regozija-se com o facto de terem sido assinados vários acordos.

7.2 Este diálogo deve incluir também os direitos de cidadania. O Comité considera que os acordos entre Estados que permitem a dupla nacionalidade são muito positivos para que os nacionais de países terceiros possam gozar dos direitos civis, sociais e políticos.

7.3 Mas alguns Estados-Membros condicionam os direitos políticos à reciprocidade. O Comité assinala que, apesar de este ser um instrumento positivo, pode, em alguns casos, limitar os direitos das pessoas quando os países de origem não perfilhem o critério da reciprocidade.

<sup>(19)</sup> De Groot, G.R. (2005), *Towards a European Nationality Law* [Rumo a uma legislação sobre nacionalidade europeia], in H. Schneider (ed.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future* [Migração, integração e cidadania: Um desafio para o futuro da Europa], Vol. I, pp. 13-53.

<sup>(20)</sup> Ver, a título de exemplo, os processos C-369/90 – Micheletti, C-192/99 – Kaur e C-135/08 – Rottmann. Ver: J. Shaw (ed) (2012), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?* [O Tribunal de Justiça da União Europeia desafiou a soberania dos Estados-Membros na legislação nacional?], documento de trabalho RSCAS 2011/62, Observatório Europeu para a Democracia do Instituto Universitário de Florença.

<sup>(21)</sup> Para uma análise da diretiva e das suas origens, ver S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU* [Em busca do cidadão perfeito? O encruzamento entre integração, imigração e nacionalidade na UE], Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

<sup>(22)</sup> Ver artigo 11.º da diretiva. Groenendijk, K. (2006), *The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals* [A integração jurídica de potenciais cidadãos: os habitantes da UE nos anos anteriores à aplicação da Diretiva de 2003 relativa aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração], in R. Bauböck, E. Ersboll, K. Groenendijk e H. Waldrauch (eds), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume I: Comparative Analysis: Policies and Trends in 15 European Countries* [Análise comparativa: políticas e tendências em 15 países europeus], Amsterdão: Amsterdam University Press, pp. 385-410.

<sup>(23)</sup> COM(2011) 585: Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE.

<sup>(24)</sup> S. Carrera et al. (2011), *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020* [Política de imigração laboral na UE: Uma agenda renovada para a Estratégia Europa 2020] CEPS Policy Brief, Centro de Estudos de Política Europeia, Bruxelas.

7.4 O CESE espera que a política externa da UE se empenhe a fundo na gestão mundial das migrações internacionais no âmbito das Nações Unidas, com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (o Comité propôs <sup>(25)</sup> a sua ratificação à UE), no Pacto sobre os Direitos Cívicos e Políticos, no Pacto sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais e nas convenções da OIT, para além de outros instrumentos jurídicos internacionais aplicáveis.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(25)</sup> JO C 302 de 7.12.2004, p. 49.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Por um consumo mais sustentável: O ciclo de vida dos produtos industriais e informação do consumidor a bem de uma confiança restabelecida» (parecer de iniciativa)**

(2014/C 67/05)

Relator: **Thierry LIBAERT**

Correlator: **Jean Pierre HABER**

Em 14 de fevereiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

*Por um consumo mais sustentável: ciclo de vida dos produtos industriais e informação do consumidor a bem de uma confiança restabelecida* (parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 26 de setembro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 17 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 178 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A obsolescência programada está ligada ao modo de produção industrial, que requer uma taxa mínima de renovação dos seus produtos. Embora essa renovação possa ser necessária, há que combater certos excessos. O Comité Económico e Social Europeu faz uma distinção clara entre a defeituosidade intencional e a aceleração dos nossos padrões de consumo. Ainda que seja legítimo questionar as técnicas publicitárias que promovem inovações importantes embora muitas vezes apenas acessórias, a filosofia do presente parecer é o controlo dos casos mais flagrantes e na melhoria das garantias para o consumidor, com o objetivo de contribuir para melhorar a confiança nas empresas europeias. As propostas são de índole técnica, comercial, normativa, educativa e informativa e inscrevem-se no quadro estratégico de um melhor equilíbrio justo e leal na cadeia de produção, distribuição e consumo.

1.2 O CESE preconiza a proibição total dos produtos cuja defeituosidade seja programada para provocar o fim da vida do aparelho. Estes casos, raros mas flagrantes, como o muito badalado das impressoras concebidas para deixarem de funcionar após um número específico de utilizações, apenas alimentam a desconfiança dos cidadãos em relação às empresas.

1.3 O CESE recomenda que as empresas facilitem a reparação dos seus produtos, o que deverá ser feito de três maneiras: tornar a reparação tecnicamente possível (p. ex., *tablets* digitais em que as pilhas estão soldadas ao casco para impedir a reparação e obrigar à aquisição de um novo aparelho); dar aos consumidores a possibilidade de adquirir peças sobressalentes até cinco anos após a aquisição; por último, a compra do produto deve ser acompanhada de informação sobre as possibilidades de reparação e a forma de as utilizar. De um modo mais geral, o parecer do CESE preconiza um forte apoio à dimensão social e às empresas de reparação. A abordagem

para melhorar a confiança entre a empresa e os seus clientes deve ter especialmente em conta a possibilidade de apoio ao emprego que pode gerar.

1.4 O CESE encoraja as iniciativas voluntárias de certificação, pondo de parte a opção de uma regulamentação vinculativa. A título de exemplo, no domínio dos eletrodomésticos, a garantia de beneficiar de um reaprovisionamento a 10 ou a 20 anos era um argumento de venda convincente. A apresentação dessa garantia poderia ser normalizada a nível europeu para todos os produtos consumidos no território dos 28 Estados-Membros, a fim de não penalizar as empresas europeias. Da mesma forma, os fabricantes poderiam comprometer-se a publicar dados sobre as avarias mais frequentes, uma vez que conhecem as mais comuns. Poderiam conservar unicamente essas peças ou comprometer-se a produzi-las por encomenda ou a encontrar fornecedores da marca dispostos a fabricá-las. Isso poderia constituir um compromisso forte de certas empresas na garantia da fiabilidade do seu produto e, para lá da sua relação com o consumidor, enquadrar-se-ia na ideia de certificação voluntária para fornecer o necessário para a manutenção e o funcionamento dos produtos a longo prazo.

1.5 O Comité incentiva os Estados a ter em conta na sua política de contratos públicos os parâmetros de luta contra a obsolescência programada. Devido à importância dos contratos públicos nos países da União Europeia (16 % do PIB), os governos têm um papel importante a desempenhar, além de que devem ser exemplares.

1.6 O CESE entende que a melhoria da qualidade e da durabilidade dos produtos manufaturados ajudará a criar empregos estáveis na Europa, pelo que deve ser incentivada. Esta evolução, flanqueada por formações adequadas, contribuirá para superar a crise que afeta severamente os trabalhadores europeus.

1.7 O CESE defende que seja indicada a duração de vida ou o número de utilizações previstas dos produtos, para que o consumidor possa escolher com conhecimento de causa. É favorável à experimentação voluntária com a indicação de um preço por cada ano previsto de duração de vida, a fim de encorajar a aquisição de produtos duráveis, devendo a duração de vida indicada ser controlada para evitar abusos em prejuízo do consumidor. Este poderia assim adquirir produtos mais caros no momento da compra mas mais económicos a prazo. Isso incentivaría as nossas empresas a produzir objetos mais duráveis. Uma tal indicação deve centrar-se na informação pertinente de que o consumidor precisa e ser diferenciada consoante as categorias de produto, para evitar um excesso de informação em determinadas embalagens.

1.8 O CESE considera útil criar um sistema que garanta uma duração de vida mínima dos produtos adquiridos. Não há atualmente qualquer legislação relativa a uma duração de vida mínima dos produtos, nem normas europeias que permitam determiná-la. Começam, no entanto, a surgir iniciativas no sentido da rotulagem ambiental. As empresas que produzem ou comercializam um produto devem internalizar os custos externos decorrentes da assunção dos custos da reciclagem dos produtos cuja duração de vida seja inferior a cinco anos, em especial se o produto se compõe de substâncias nocivas para o ambiente.

1.9 O CESE propõe que o sistema de garantias ligado às aquisições seja alargado através de uma garantia mínima de funcionamento, ficando as reparações a cargo do produtor.

1.10 O consumidor tem de suportar, em grande parte, o custo da redução da duração de vida dos produtos e das dificuldades decorrentes da capacidade insuficiente de reparação e é em boa medida a vítima da política das empresas, mas também da de vários distribuidores, que procuram por vezes vender extensões de garantias após o primeiro ano, mesmo quando a garantia de dois anos é obrigatória. O consumidor parece muitas vezes pouco informado sobre os seus direitos. Uma melhor comunicação, nomeadamente através da utilização de sítios Web e das redes sociais poderia contribuir para sensibilizar os consumidores. Um observatório europeu da obsolescência programada permitiría aos consumidores terem uma perspetiva melhor das práticas e orientarem melhor as suas escolhas.

1.11 A sensibilização dos consumidores é uma condição prévia para a utilização adequada e sustentável dos produtos. Além disso, importa informar adequadamente os consumidores sobre o ciclo de vida mínimo dos produtos, o que é relevante para a decisão de compra. Neste contexto, serão bem-vindas iniciativas e atividades comerciais e empresariais voluntárias.

1.12 O consumidor tem muitas vezes a impressão de ter de enfrentar um verdadeiro labirinto legislativo. Ainda que haja várias diretivas sobre a obsolescência programada (práticas comerciais, resíduos, etc.), o conjunto dos textos sobre a matéria parece descoordenado e deveria ser harmonizado no quadro de um pacote legislativo.

1.13 O CESE recomenda que os Estados-Membros encorajem o consumo responsável, sobretudo na fase da educação, a fim de que os consumidores tenham em conta o impacto no ambiente do ponto de vista do ciclo de vida do produto, a pegada ecológica e a qualidade dos produtos. O Comité recomenda vivamente que os representantes dos consumidores sejam mais envolvidos no debate em curso sobre esta questão sensível mas importante, pois a sua participação assegurará uma abordagem mais abrangente.

1.14 O CESE recomenda que a Comissão Europeia acelere a realização dos estudos sobre o tema para clarificar os muitos dados, amiúde contraditórios, em circulação. Isso permitirá dispor de uma visão objetiva do impacto, nomeadamente económico e social, da obsolescência programada, não apenas do ponto de vista das vantagens que lhe são arrogadas em termos de rotação das vendas de produtos como em termos de emprego e de equilíbrio comercial.

1.15 O CESE propõe a organização de uma grande mesa-redonda europeia em 2014 sobre o tema, a qual reunirá todas as partes interessadas na matéria: industriais, atores financeiros, distribuidores, sindicatos, associações de consumidores, ONG, agência de normalização, peritos, etc. Também deverá ser multissetorial de modo a não se centrar apenas em alguns setores industriais, e ser acompanhada de um fórum aberto aos cidadãos da União Europeia, com vista a encorajar a mais ampla participação do público. As redes sociais serão uma das formas de incentivar esta participação.

1.16 De um modo mais geral, o CESE recomenda que sejam aceleradas a investigação e as realizações em torno de três eixos que permitem combater a obsolescência programada:

- A ecoconceção dos produtos: esta abordagem permite assegurar, desde a origem, a sustentabilidade dos recursos tendo em conta o impacto ambiental dos bens e a totalidade do seu ciclo de vida.
- A economia circular com vista a uma abordagem «cradle to cradle» (do berço ao berço), a fim de transformar os resíduos de uma empresa em recursos para outras.
- A economia da funcionalidade pretende desenvolver a utilização dos produtos em vez da sua posse. Nessa ótica, as empresas não vendem um produto mas sim uma função faturada consoante o seu uso. Nessa continuidade, os industriais têm todo o interesse em desenvolver objetos robustos, reparáveis e fáceis de manter e em assegurar uma cadeia de produção e uma logística adequadas no centro do seu modelo económico.

1.17 Através da sua voz ao nível europeu, o CESE manifesta o seu desejo europeu de entrar numa fase de transição económica, passando de uma sociedade de desperdício para uma sociedade sustentável, e para que o crescimento seja orientado para a satisfação das necessidades dos consumidores numa perspetiva cidadã, e nunca como um fim em si.

## 2. Introdução e síntese

2.1 A obsolescência programada é um tema preocupante a muitos títulos: diminuir a duração de vida dos bens de consumo leva ao aumento da utilização de recursos e da quantidade de resíduos a processar no final da vida dos produtos. A obsolescência, que pode assumir muitas formas, é utilizada para estimular as vendas e promover o crescimento económico criando necessidades incessantes e condições favoráveis à irreparabilidade voluntária dos bens de consumo.

2.2 A consequência é que o desperdício de recursos e a emissão de poluentes aberrantes são tais que a sociedade civil, e muitos representantes eleitos não complacentes com essas práticas organizam-se para salientar e combater as incoerências do sistema (ações coletivas nos Estados Unidos contra a Apple, queixa apresentada no Brasil, projetos de lei em Bélgica e na França no início de 2013).

2.3 É comum distinguir entre diferentes tipos de «obsolescência programada», aceitando que a obsolescência pode ser definida como «a degradação de um material ou de um equipamento antes da sua deterioração material pelo uso» (Dicionário: *Le Petit Larousse*) a ponto de perder valor e utilidade por razões independentes do seu uso físico, mas ligadas ao progresso técnico, à evolução dos comportamentos, à moda, etc.

2.4 É possível fazer uma distinção entre diferentes formas de obsolescência:

- A obsolescência programada em sentido restrito, que consiste em prever uma duração de vida reduzida para o produto, caso necessário introduzindo um dispositivo interno que determine o fim da vida do aparelho após um certo número de utilizações.
- A obsolescência indireta, ligada geralmente à impossibilidade de reparar um produto por falta de peças adequadas ou porque a reparação se revela impossível (como no caso das pilhas soldadas ao aparelho eletrónico).
- A obsolescência por incompatibilidade, como, p. ex., no caso dos programas informáticos que deixam de funcionar quando da atualização do sistema de exploração; esta obsolescência está ligada à obsolescência do serviço pós-venda, que faz com que o consumidor tenda mais a comprar um novo produto do que a reparar um antigo, em parte devido ao prazo e ao preço da reparação.
- A obsolescência psicológica, ligada às campanhas publicitárias das empresas que procuram tornar os produtos existentes obsoletos na mente dos consumidores. De nada serviria obrigar um fabricante de *tablets* digitais a produzir objetos com uma duração de vida de 10 anos se os nossos modelos de consumo nos fazem desejar mudar de produto cada dois anos. A título de exemplo, a periodicidade seria de 20 meses em média para a renovação de um telemóvel (esta renovação é de 10 meses para os jovens de 12 a 17 anos). Apesar da sua importância, o parecer examina apenas os três primeiros pontos; o 4.º merece uma análise específica relativa aos modelos de consumo.

2.5 Não há um consenso definitivo sobre este tema. Todos estes matizes entre as várias definições provam até que ponto é necessário definir o conceito na sua totalidade e adotar medidas diferenciadas em função dos fatores objetivos (técnicos) e dos fatores subjetivos (efeitos de moda, colocação no mercado de novos produtos) da obsolescência. Pode haver produtos cujo ciclo de vida curto constitui uma vantagem ambiental. Além disso, a obsolescência também depende do comportamento dos consumidores.

2.6 O CESE preconiza uma abordagem diferenciada. O que se pretende não é aumentar de modo uniforme a duração de vida de todos os produtos, e sim pensar em termos da utilização do produto. Da mesma forma, é de privilegiar a otimização dessa utilização, a qual não implica necessariamente o prolongamento do ciclo de vida. É uma melhor perceção da fiabilidade dos produtos das empresas europeias que o CESE procura encorajar.

2.7 Os motivos pelos quais a União Europeia deve examinar o tema da obsolescência programada são muitos e de caráter ambiental, social, de saúde pública, cultural e económico. Aspectos mais intangíveis, mas não menos importantes em nosso entender, devem igualmente ser tidos em conta, ou seja os níveis simbólico e ético.

2.8 Do ponto de vista ambiental, com um consumo anual de matérias-primas da ordem dos 60 mil milhões de toneladas, consumimos hoje em dia 50 % mais recursos naturais do que há 30 anos. Um europeu, por exemplo, consome 43 kg de recursos por dia, contra 10 kg para um africano. A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) calculou, com base nos níveis conhecidos em 1999, que com uma taxa de crescimento anual da sua produção primária de 2 %, as reservas de cobre, chumbo, níquel, prata, estanho e zinco não ultrapassariam 30 anos, ao passo que as de alumínio e ferro se situariam entre 60 e 80 anos. Assim, aproxima-se uma fase de escassez para um número cada vez maior de materiais. Além disso, são gerados todos os anos na Europa (dados de 2012) 10 milhões de toneladas de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE), um volume deve chegar aos 12 milhões em 2020. Além das políticas de reciclagem e de inovação, as políticas de recuperação apresentadas na nova diretiva da UE, que entrou em vigor em 13 de agosto de 2012, devem ser apoiadas paralelamente à luta contra a obsolescência programada.

2.9 No plano social, a obsolescência programada coloca três tipos de problema. Em primeiro lugar, numa altura de crise, os comportamentos provocados pela obsolescência programada dos bens de consumo contribuem para a dinâmica das compras a crédito e para taxas de endividamento nunca antes atingidas. As pessoas mais afetadas pela obsolescência são as que pertencem às categorias sociais mais desfavorecidas, que não podem pagar os preços mais elevados dos produtos sustentáveis e se contentam muitas vezes com produtos de gama baixa, mais frágeis. Em seguida, é toda a cadeia de emprego das empresas de reparação que pode ter de arcar com as repercussões negativas da obsolescência programada. Os dados do Relatório ADEME<sup>(1)</sup> (2007) confirmam esta tendência: só 44 % dos aparelhos que sofrem avarias são reparados. Quanto aos aparelhos que

(1) Agência do Ambiente e das Economias de Energia.

estão fora da garantia, os distribuidores calculam em 20 % as intervenções que levam à reparação. O estudo da ADEME de 2010 revela também uma redução significativa da atividade de reparação em França entre 2006 e 2009, sobretudo para os eletrodomésticos. A cadeia de reparação apresenta a vantagem de não poder ser deslocalizável e de se caracterizar maioritariamente por empregos estáveis.

2.10 As repercussões para a saúde pública não são despiciendas e podem assumir duas formas: por um lado, as repercussões diretas da incineração para as populações vizinhas devidas à toxicidade dos componentes eletrónicos e, por outro lado, as repercussões internacionais. Com efeito, a falta de infraestruturas onde é possível tratar os resíduos informáticos é tal que muitos produtos que deixam de poder ser usados são ilegalmente exportados para zonas geográficas onde o seu depósito em aterros será menos oneroso, mas com consequências diversas para as populações locais (p. ex., o Gana, onde a sucata de ferro é extraída dos resíduos para ser enviada para o Dubai ou a China.) Muitos destes resíduos destinam-se aos países do Sul, onde provocam problemas de saúde ambiental).

2.11 Também há repercussões culturais. De acordo com alguns estudos, o ciclo de vida médio dos eletrodomésticos é de 6 a 8 anos, ao passo que era de 10 a 12 anos há 20 anos atrás. Os consumidores têm razão para se interrogar sobre a redução do ciclo de vida dos produtos numa altura em que é a inovação que é valorizada. A confiança dos cidadãos europeus na sua indústria leva tempo a construir e diminui com a obsolescência. Numa altura em que quase todas as sondagens apontam para

uma distanciação máxima entre os europeus e a sua indústria, é evidente que a perceção que os consumidores têm das avarias rápidas ou da impossibilidade de reparação nunca ajudará os europeus a reconciliar-se com a sua indústria. Isso ajuda a explicar por que razão 92 % dos europeus <sup>(2)</sup> querem que se apresente a duração de vida (ou de utilização) dos produtos. A competitividade das empresas europeias também passa por uma maior confiança dos consumidores nas empresas.

2.12 Por último, as repercussões são igualmente económicas. A grande maioria das empresas incriminadas operam em domínios de alta tecnologia cujos produtos são frequentemente importados para a Europa. Ao analisar o tema, a União Europeia proporciona às suas empresas uma forma de se distinguir pela sua prática efetiva da sustentabilidade.

2.13 O Comité Económico e Social Europeu não descarta aspetos mais imateriais mas porventura igualmente importantes. Ao nível simbólico, quando todos os trabalhos do CESE no quadro da Conferência Rio+20 se caracterizam pela importância conferida ao desenvolvimento sustentável, reconhece que a obsolescência programada está ligada à própria essência do desenvolvimento sustentável tal como o promovemos. No que toca à nossa conceção do papel da ética nas nossas sociedades, consideramos problemático que engenheiros possam dedicar-se à atividade de desenvolver produtos que se degradam de forma acelerada ou que os publicitários lancem campanhas que incitem ao consumo mesmo sabendo que isso não aumentará o nível de satisfação do consumidor.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(2)</sup> Sondagem Eurobarómetro, «Attitudes of Europeans towards building the single market for green products» (Atitudes dos europeus em relação à construção do mercado único para produtos ecológicos), Comissão Europeia, Flash 367, julho de 2013.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Promover o potencial de crescimento da indústria europeia da cerveja» (parecer de iniciativa)**

(2014/C 67/06)

Relator: **Ludvík JÍROVEC**

Correlator: **Edwin CALLEJA**

Em 14 de fevereiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

*Promover o potencial de crescimento da indústria europeia da cerveja.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 26 de setembro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 47 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 A cerveja é uma bebida apreciada pelas populações de toda a Europa desde há vários milhares de anos. Embora as culturas da cerveja na Europa variem significativamente, com diferentes estilos e hábitos de consumo de cerveja, esta desempenha um papel importante em todos os países da União Europeia e faz parte integrante da cultura, do património e dos hábitos alimentares. O Comité Económico e Social Europeu chama a atenção para a evolução contínua do setor e a sua capacidade de adaptação e de resistência, mesmo nas atuais circunstâncias difíceis. Assinala o facto de o setor satisfazer os objetivos da Estratégia Europa 2020 nas diferentes áreas prioritárias do emprego, sustentabilidade, inovação, educação e inserção social.

1.2 O Comité Económico e Social Europeu chama a atenção da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, do Conselho e dos Estados-Membros para as políticas fundamentais que devem ser seriamente consideradas para que o setor da produção de cerveja explore plenamente o seu potencial de crescimento. Especificamente, o CESE gostaria que os decisores:

- realizassem progressos na criação de um quadro regulamentar equilibrado que permita aos produtores de cerveja europeus de todas as dimensões fabricarem e comercializarem cerveja na Europa e fora dela;
- incluíssem a cerveja nos acordos de comércio livre em negociação com outros parceiros comerciais da UE, enquanto domínio prioritário que requer um tratamento favorável recíproco;
- encorajassem e publicitassem mais os programas de responsabilidade social, saúde e educação aplicados a nível nacional e da UE com vista a obter uma maior participação das empresas e associações produtoras de cerveja;
- tivessem em maior conta as implicações da evolução das políticas da inovação, industriais e agrícolas para a indústria da cerveja.

1.3 O Comité Económico e Social Europeu também encoraja ações ao nível nacional, regional e local para:

- prosseguir o desenvolvimento de parcerias com a indústria da cerveja e ONG com vista à promoção de um consumo responsável e à minimização dos efeitos nocivos do álcool, o que implica nomeadamente cooperar no intuito de promover uma atitude ponderada e de evitar qualquer irresponsabilidade em matéria de comunicação comercial e de vendas;
- apoiar as iniciativas do setor da produção de cerveja em favor da sustentabilidade ambiental em toda a cadeia de abastecimento e fornecimento a nível europeu e local;
- utilizar a dinâmica do setor da produção de cerveja para criar emprego, eliminando os obstáculos a um maior crescimento mediante a garantia de um regime fiscal previsível e estável ao nível nacional para o setor e a sua cadeia de abastecimento e combatendo as distorções do mercado resultantes de flutuações das taxas de tributação. Uma melhoria neste domínio contribuiria para promover a realização do mercado único;
- continuar a explorar e desenvolver os diferentes aspetos dos projetos para o envolvimento das comunidades locais e as oportunidades no setor do turismo da cerveja, em colaboração com os órgãos de poder local.

1.4 Na opinião do Comité Económico e Social Europeu, as empresas produtoras de cerveja devem:

- participar mais ativamente e de forma mais responsável nas diversas atividades de promoção de produtos alimentares que encorajam hábitos de alimentação saudáveis, na UE e em países terceiros, que são apoiadas pelas câmaras de comércio, os órgãos de poder regional, os Estados-Membros e a Comissão Europeia;

- prosseguir os esforços para tornar o setor da produção de cerveja atraente para as gerações mais jovens, enquanto área de emprego estável e com remuneração adequada, através da promoção de programas de aprendizagem e de formação profissional;
- continuar a reforçar a sua cooperação com os institutos de investigação e de ensino, através de uma maior participação nos programas da UE no domínio da inovação e de I&D com os seus parceiros, bem como em programas de educação e formação;
- aumentar a sua participação em várias atividades desenvolvidas através de fundos regionais, estruturais e específicos para as PME;
- alargar a cooperação existente de médio para longo prazo com os produtores locais de lúpulo, cereais e outros produtos essenciais para o fabrico da cerveja;
- encorajar a máxima utilização possível das avaliações do ciclo de vida na indústria da cerveja enquanto ferramenta de autoanálise, tendo simultaneamente em conta as limitações dos pequenos fabricantes de cerveja de dimensão familiar resultantes do seu défice de capacidade.

## 2. O setor europeu da cerveja

2.1 A União Europeia é uma das principais regiões produtoras de cerveja a nível mundial. O volume de produção em 2011 foi superior a 380 milhões de hectolitros<sup>(1)</sup>, fabricados por cerca de 4 000 fábricas de cerveja em toda a Europa. Os seus produtos são distribuídos em todo o mundo. Em termos de volume, a UE é um ator fundamental, fornecendo mais de um quarto da produção mundial, só recentemente ultrapassada pela China, mas ainda à frente dos Estados Unidos, da Rússia, do Brasil e do México<sup>(2)</sup>.

2.2 A indústria europeia da cerveja tem uma estrutura muito diversificada. É composta principalmente de pequenas e médias empresas, que vão desde as microfábricas de cerveja, às fábricas de cerveja que operam a nível local, regional ou nacional e conta ainda com quatro grandes fabricantes de cerveja estabelecidos na Europa<sup>(3)</sup>, que são líderes mundiais no seu domínio. A ascensão de novas fábricas e de microfábricas de cerveja na última década é um sinal claro do potencial de inovação do setor e um trunfo para o objetivo da sustentabilidade.

2.3 A cadeia de abastecimento ligada ao setor da produção de cerveja inclui não só os operadores locais, mas também líderes mundiais entre as empresas de maltagem, produtores de equipamentos e prestadores de serviços técnicos. Os institutos europeus de produção de cerveja também divulgam os seus conhecimentos à escala mundial. Acontecimentos como o congresso da Convenção Europeia da Cerveja ou conferências individuais sobre cerveja atraem visitantes em todo o mundo.

2.4 A cerveja é um importante produto agrícola transformado, que representa mais de 2 mil milhões de euros em exportações<sup>(4)</sup>. É igualmente abrangida pela política de qualidade dos

produtos agrícolas da UE<sup>(5)</sup>, através dos seus regimes DOP/IGP<sup>(6)</sup>, vendendo mais de 2,3 mil milhões de euros no quadro de vinte e três indicações geográficas<sup>(7)</sup>. No entanto, a diversidade geográfica da cerveja nesses regimes é limitada, na medida em que provém de menos de um terço dos países da UE.

2.5 Os principais componentes da cerveja são de origem natural e incluem água, cereais, lúpulo e leveduras. A água é a matéria-prima mais importante utilizada pelo setor da produção de cerveja, representando, em média, cerca de 92 % da cerveja. Assim, a proteção das águas subterrâneas é um aspeto prioritário. Devido à necessidade de cereais (como cevada, trigo ou outros), que são uma fonte de amido essencial para a cerveja, as relações com a comunidade agrícola são essenciais para os produtores de cerveja e de malte.

2.6 A União Europeia é também o principal ator no mercado mundial de lúpulo, que é produzido por catorze Estados-Membros da UE<sup>(8)</sup>, representando cerca de um terço da área de cultivo a nível mundial<sup>(9)</sup>, sendo o setor da cerveja o principal cliente dos produtores de lúpulo europeus. A concorrência entre os produtores de lúpulo e as diferenças de tratamento existentes entre os Estados-Membros, no âmbito das políticas agrícolas, poderá ter de ser reexaminada com vista a prevenir distorções do mercado, que podem ter um impacto negativo nos produtores de cerveja a longo prazo.

2.7 A dependência dos produtores de cerveja do setor agrícola pelas suas matérias-primas significou, nos últimos anos, que a indústria se confrontou com preços mais elevados dos produtos necessários para a produção de cerveja, devido a colheitas de qualidade variável e à volatilidade dos preços. A sua relação deve ser guiada, se necessário e possível, por uma abordagem sustentável e a longo prazo entre os fornecedores de matérias-primas e os produtores de cerveja.

2.8 O total de vendas de cerveja, em 2010, ascendeu a 106 mil milhões de euros, incluindo o IVA, o que representa 0,42 % do PIB da União Europeia. Estima-se que mais de 63 % da produção europeia de cerveja é vendida por supermercados e outros pontos de venda a retalho («estabelecimentos sem consumo no local» – *offtrade*). Os restantes 37 % são consumidos no setor da restauração (por exemplo, bares, cafés, restaurantes: «estabelecimentos com consumo no local» – *on-trade*).

## 3. Gerir os desafios económicos do século XXI

### *Tendências estruturais e de mercado*

3.1 Nos últimos 15 anos, o mercado europeu da cerveja registou diferentes desenvolvimentos em termos de evolução técnica, investimentos, fusões, criação de novas empresas e comportamento dos consumidores. A forte diminuição do consumo desde 2007 está a ter um impacto direto na atividade dos fabricantes de cerveja. Após anos de expansão na União Europeia, a produção de cerveja registou uma forte diminuição, em 2011, passando de 420 milhões de hectolitros para 377 milhões de hectolitros. Não obstante, espera-se uma recuperação e

(1) Estatísticas de *The Brewers of Europe*, edição de 2012 (em inglês), outubro de 2012.

(2) Canadean, *Global beer trends report 2012* [Relatório de 2012 sobre as tendências globais no setor da cerveja].

(3) ABInbev, Carlsberg, Heineken, SABMiller (em 2013).

(4) Comissão Europeia, DG Empresas e Indústria.

(5) Ver: [http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index_en.htm).

(6) DOP (denominação de origem protegida), IGP (indicação geográfica protegida).

(7) Comissão Europeia, DG Agricultura e Desenvolvimento Rural.

(8) Comissão Europeia, DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, dezembro de 2009; Pavlovic, M., fevereiro de 2012.

(9) Comissão Europeia, DG Agricultura e Desenvolvimento Rural.

potencial crescimento nos próximos anos, desde que as circunstâncias económicas e regulamentares se revelem mais favoráveis.

3.2 A crise económica e o declínio no consumo levaram à reestruturação do setor na Europa, impulsionada por uma consolidação das atividades no continente e dos investimentos fora da UE pelos grandes grupos internacionais e nacionais. Simultaneamente, o número das pequenas fábricas de cerveja aumentou em todos os países, reforçando a diversidade da oferta ao consumidor e confirmando o espírito empresarial dos fabricantes de cerveja, em linha com o plano de ação para o espírito empresarial 2020<sup>(10)</sup>. Esta evolução é favorável também do ponto de vista da sustentabilidade, já que tem geralmente um impacto positivo no turismo regional e permite cadeias mais curtas de produção e consumo, com benefícios para o ambiente.

3.3 A situação económica levou também a um maior consumo de cerveja no domicílio, em vez de em bares ou restaurantes, o que resultou em menos postos de trabalho, menor valor acrescentado e menos receitas públicas geradas por cada litro de cerveja consumido na UE<sup>(11)</sup>. Maiores pressões sobre os preços no setor retalhista também influenciaram esta tendência.

3.4 O crescente número de produtores de cerveja e a maior inovação dos produtos levou igualmente ao aparecimento de novos produtos, para benefício do consumidor, da sociedade e do ambiente. A diversificação de cervejas com baixo ou nenhum teor alcoólico criou oportunidades para os produtores de cerveja de todas as dimensões, o que levou ao aumento das vendas e à disponibilização crescente de cervejas biológicas.

#### Aspetos fiscais

3.5 O setor de produção de cerveja gera receitas fiscais significativas para os governos nacionais. Graças à produção e venda de cerveja, os governos recebem receitas significativas provenientes dos impostos especiais sobre o consumo, IVA, impostos sobre o rendimento e contribuições para a segurança social pagas pelos trabalhadores e seus empregadores no setor de produção de cerveja, bem como noutros setores conexos em que o emprego depende indiretamente das atividades do setor da cerveja. Em 2010, estas receitas ascenderam a cerca de 50,6 mil milhões de euros<sup>(12)</sup>.

3.6 A capacidade de resistência do setor da cerveja às atuais dificuldades económicas tem sido posta à prova pela crescente carga fiscal, principalmente dos impostos especiais sobre o consumo, mas também das taxas do IVA, em especial, no setor de hotelaria e restauração. Esses aumentos reforçaram a difícil situação económica das fábricas de cerveja, em particular em países como a Hungria, a Finlândia, a França, os Países Baixos e o Reino Unido<sup>(13)</sup>. O total do valor acrescentado atribuído à produção e venda de cerveja na UE diminuiu 10 %<sup>(14)</sup> no período 2008-2010, e o total dos impostos cobrados junto do setor europeu da cerveja caiu 3,4 mil milhões de euros.

<sup>(10)</sup> COM(2012) 795 final.

<sup>(11)</sup> Ernst Young, *The Contribution made by Beer to the European Economy* [A contribuição da cerveja para a economia europeia], setembro de 2011.

<sup>(12)</sup> Ernst Young, setembro de 2011.

<sup>(13)</sup> Comissão Europeia, *Tabelas de impostos especiais sobre o consumo* (em inglês), 2013.

<sup>(14)</sup> Ernst Young, setembro de 2011.

3.7 O regime de impostos especiais sobre o consumo, ao nível europeu e nacional, deve ter em conta as características únicas da cerveja, incluindo o seu teor de álcool geralmente baixo, o processo de fabrico de cerveja e a contribuição do setor de produção de cerveja para a sociedade local, a criação de emprego e a economia em geral. Para o efeito, a cerveja, enquanto bebida fermentada, deve beneficiar de condições de concorrência equitativas e, por conseguinte, a taxa mínima de zero euros aplicável ao vinho e a outras bebidas fermentadas deve também ser consagrada na legislação europeia relativa aos impostos especiais sobre o consumo para a cerveja<sup>(15)</sup>.

3.8 Uma política nacional equilibrada de impostos especiais sobre o consumo e uma melhor utilização dos atuais mecanismos de cooperação no âmbito da administração fiscal poderão tornar-se um instrumento para evitar o comércio de caráter fiscal e práticas nocivas conexas, contribuindo dessa forma para manter a competitividade do setor da produção de cerveja, em particular nas zonas fronteiriças.

3.9 Tendo em conta a importância do segmento dos estabelecimentos com consumo no local (*on-trade*) para a venda de cerveja<sup>(16)</sup>, a política fiscal deve também desempenhar um papel enquanto medida de reforço do crescimento para os setores da produção de cerveja e de consumo no local, com um impacto positivo no emprego ao nível local.

#### Comércio internacional

3.10 Apesar das condições adversas, a indústria europeia da cerveja continua a resistir e a ser competitiva. Os fabricantes locais de cerveja ainda se mantêm nos mercados fora das fronteiras nacionais e da UE. Mesmo sendo a maior parte da produção de cerveja europeia comercializada no mercado único europeu, as exportações para diferentes partes do mundo têm aumentado regularmente desde 2000, com um crescimento de 30 % desde 2007. Os principais destinos de exportação incluem os Estados Unidos, Canadá, Angola, China, Suíça, Taiwan, Rússia e Austrália<sup>(17)</sup>. Além disso, os fabricantes europeus de cerveja são igualmente grandes investidores em todos os continentes e participam em várias iniciativas de cooperação com fabricantes e distribuidores de cerveja locais.

3.11 No entanto, o potencial da cerveja europeia de manter e expandir a sua presença em países terceiros pode ser ameaçado pelos regulamentos locais, que constituem uma barreira ao comércio que dificulta as exportações de cerveja e os investimentos nesse setor. Para além da pauta aduaneira, essas barreiras podem revestir a forma de medidas legislativas, tais como a definição do produto (por exemplo, na Rússia) ou os procedimentos administrativos fiscais (por exemplo, na Albânia e na Turquia). A Comissão Europeia e os Estados-Membros, em cooperação com o setor da cerveja, têm um papel fundamental na resolução dessas e de outras dificuldades que surgem periodicamente nos mercados externos.

<sup>(15)</sup> JO C 69 de 21.7.2006, p. 10.

<sup>(16)</sup> Ernst Young, «The Hospitality Sector in Europe» [O setor da hotelaria e restauração na Europa], setembro de 2013.

<sup>(17)</sup> Comissão Europeia, DG Comércio.

3.12 Apesar de a União Europeia aplicar uma pauta aduaneira de zero euros às importações de cerveja, no quadro dos seus acordos comerciais, vários países mantêm os direitos aduaneiros como meio de desencorajar as importações concorrentes dos Estados-Membros da UE. As negociações em curso dos acordos de comércio livre também abrangem este aspeto, e os acordos mais recentes (por exemplo, UE-Coreia do Sul) preveem uma redução progressiva dos direitos, uma abordagem que deve ser mais alargada.

3.13 A presença potencial de marcas de cerveja europeias em mercados estrangeiros também é reforçada por eventos promocionais, como exposições e feiras, e pelos mecanismos de consulta organizados pela Comissão Europeia em países terceiros. A participação dos fabricantes de cerveja nas respetivas atividades no terreno foi, até ao momento, muito reduzida, devido à falta de sensibilização para os potenciais ganhos e a uma publicidade insuficiente.

#### 4. Criação de emprego a todos os níveis

4.1 O setor da cerveja não se limita à produção de cerveja propriamente dita. Abrange vários aspetos, desde as matérias-primas agrícolas que se encontram no cerne do processo de fabrico da cerveja, ao setor de hotelaria e restauração, passando pelo setor retalhista. As fábricas de cerveja na União Europeia oferecem, em conjunto, mais de 128 800 postos de trabalho diretos. Além disso, dois milhões de postos de trabalho podem ser atribuídos à produção e venda da cerveja, o que representa cerca de 1 % da totalidade dos empregos na UE <sup>(18)</sup>, em termos de capacidades variáveis de emprego.

4.2 Os objetivos da UE de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva da estratégia para o crescimento Europa 2020 são refletidos nas características do setor da cerveja. Os fabricantes de cerveja estão presentes em todos os países europeus, apoiando mais de 2 milhões de postos de trabalho graças às elevadas despesas com bens e serviços e a um volume de negócios significativo criado no setor da hotelaria e restauração e do comércio a retalho. Mais de 73 % dos postos de trabalho criados pelo setor da cerveja são na hotelaria e restauração.

4.3 Uma vez que este setor também desempenha um papel fundamental para garantir emprego e crescimento, não só diretamente nas empresas associadas, mas também indiretamente para uma grande parte da economia europeia, as medidas para o seu desenvolvimento são essenciais para o emprego, especialmente entre os jovens e os trabalhadores não qualificados, sem recorrer ao trabalho precário e a salários baixos.

4.4 Essa diversidade única concilia património, cultura e modernidade, oferecendo diversas possibilidades para utilizar mão de obra qualificada nas fábricas de cerveja e no seu enquadramento. Para além do emprego fornecido pela cadeia de abastecimento e de fornecimento, o potencial para experiências e turismo gastronómicos deve ser mais desenvolvido através de atividades dos próprios fabricantes de cerveja e de regimes de financiamento nacionais e da UE.

4.5 A indústria da cerveja sentiu os efeitos da situação económica mundial, com uma diminuição de 9 % no emprego direto entre 2008 e 2010, devido a uma diminuição do consumo do produto. Apesar da descida no consumo devido à difícil situação económica da Europa, o número total de fábricas de cerveja (incluindo microfábricas) na Europa era mais elevado em 2010 (3 638) do que em 2008 (3 071 fábricas de cerveja), e está em constante evolução, oferecendo assim maior potencial de emprego. Este potencial não deve ser ameaçado por medidas fiscais nocivas ou de restrição das vendas e deve ser reforçado através de formação profissional e até a níveis superiores, a fim de gerar postos de trabalho de elevada qualidade no setor.

#### 5. Contribuir para objetivos de sustentabilidade ambiental

5.1 A indústria europeia da cerveja, no quadro do seu compromisso com a sustentabilidade, tem de cumprir vários objetivos relativos à eficiência energética, redução das emissões de CO<sub>2</sub> e utilização dos recursos. Os investimentos realizados nos últimos anos estão a levar a uma menor utilização dos recursos naturais, produzindo menos resíduos e reutilizando de forma sistemática materiais secundários do processo de fabrico de cerveja.

5.2 Os fabricantes de cerveja têm-se mostrado empenhados no ambiente, mediante a adoção de medidas e investimentos, o que se traduziu na redução da utilização de energia e das emissões de CO<sub>2</sub>, menor produção de águas residuais e em alterações nas embalagens. O setor da produção de cerveja também desenvolveu orientações relativas às melhores técnicas disponíveis (MTD), que sublinham o papel da gestão sustentável e que podem servir de referência para os compromissos com objetivos ambientais. Há que encorajar as avaliações do ciclo de vida como ferramenta de autoanálise, a fim de abranger o maior espectro possível da indústria da cerveja, tendo em conta as limitações dos pequenos fabricantes de cerveja, de cariz familiar, neste domínio, devido ao seu défice de capacidade.

5.3 Entre 2008 e 2010, o setor da cerveja prosseguiu os seus esforços, apesar da deterioração da conjuntura económica, e os resultados apontam para uma redução de 4,5 % no consumo de água e de 3,8 % no consumo de energia por hectolitro de cerveja produzido. Estima-se igualmente que as emissões de CO<sub>2</sub> diminuíram 7,1 % <sup>(19)</sup>.

5.4 A qualidade e a utilização de água são fatores importantes do processo de fabrico de cerveja. Por conseguinte, é necessária uma boa gestão da água pelos fornecedores de água e pelos fabricantes de cerveja para garantir a sustentabilidade da produção de cerveja. Neste contexto, importa tomar as devidas precauções para garantir que a exploração de gás de xisto não contamina as águas subterrâneas de abastecimento aos consumidores, entre eles os utilizadores industriais. Especificamente no tocante à indústria da cerveja, o CESE assinala que os produtores de cerveja neerlandeses e alemães já manifestam preocupação em relação aos progressos neste domínio.

<sup>(18)</sup> Ernst Young, setembro de 2011.

<sup>(19)</sup> Campden BRI / KWA, The Environmental Performance of the European Brewing Sector [O desempenho ambiental do setor europeu da cerveja], maio de 2012.

5.5 A brassagem das matérias-primas gera vários outros produtos de valor (denominados produtos secundários). Estes são muito valorizados como produtos para outros processos industriais ou matérias para utilizações finais específicas, por exemplo, medicamentos, alimentos são, fontes de energia renováveis, aplicações industriais, alimentos para animais e produtos agrícolas<sup>(20)</sup>, produtos cosméticos e de tratamento. Estes materiais satisfazem normas de qualidade rigorosas e cumprem legislação rigorosa relativa à segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, entre outra legislação. A importância e o valor destes produtos secundários levaram as fábricas de cerveja a estabelecer acordos de fornecimento de longo prazo com os operadores comerciais e os utilizadores finais.

## 6. Ser um interveniente responsável na comunidade

6.1 Ao longo dos anos, as empresas e associações produtoras de cerveja em todos os países europeus tomaram iniciativas para sensibilizar as pessoas para um consumo responsável, aumentar os conhecimentos dos consumidores, garantir uma publicidade e comercialização responsáveis, difundir mensagens preventivas e desencorajar os comportamentos irresponsáveis dos consumidores. Várias dessas iniciativas locais têm sido levadas a cabo em parceria e foram também consideradas um importante contributo para a sociedade pelas autoridades nacionais, tendo sido aproveitadas a nível europeu no quadro do Fórum Europeu Alcool e Saúde<sup>(21)</sup>.

6.2 Com base nestas atividades, os governos, os fabricantes de cerveja, outros operadores económicos e grupos da sociedade civil devem trabalhar em conjunto nas campanhas para promover o consumo responsável de cerveja, que pode ser plenamente compatível com o estilo de vida saudável de um adulto, e para desencorajar o abuso do álcool.

6.3 Devido ao carácter local da cerveja, os fabricantes europeus de cerveja estão também bem ancorados nas suas comunidades locais, apoiando um vasto leque de atividades. Mais de 900 milhões de euros são gastos anualmente na União Europeia pelo setor da cerveja no apoio à comunidade<sup>(22)</sup>, através de uma grande variedade de atividades desenvolvidas a nível local e regional.

6.4 Há um compromisso forte da indústria e das partes interessadas em geral em apoiar a implementação de iniciativas de responsabilidade empresarial e institucional para contrabalançar os efeitos negativos dos padrões nocivos de consumo. Este compromisso devia ser reconhecido num quadro equilibrado em matéria de comercialização e comunicações comerciais dos fabricantes de cerveja<sup>(23)</sup>.

6.5 Dado o importante papel da cerveja no domínio da cultura, do património e do consumo, há que ponderar o lançamento de uma iniciativa da UE que financie a organização de formação especializada para professores e educadores nas escolas em todos os níveis, centrada nos aspetos sanitários, sociais e culturais do consumo de bebidas fermentadas.

## 7. Manter um papel na investigação, educação e inovação

7.1 A educação e a investigação desempenham um papel essencial para manter o empenhamento do setor. Essas funções são levadas a cabo por universidades, escolas de brassagem, institutos de tecnologia alimentar e outras redes. A organização de fóruns para o intercâmbio de conhecimentos deve ser prosseguida, a fim de manter a Europa como principal centro de investigação, desenvolvida pelos fabricantes de cerveja, os seus parceiros, investigadores e outras pessoas interessadas.

7.2 A capacidade de investigação e o seu potencial devem ser fomentados, na medida em que os fabricantes de cerveja desempenham um papel importante enquanto parceiros setoriais em vários domínios ligados às tecnologias alimentares e de brassagem, à saúde ou ao desempenho ambiental. Uma maior participação no Espaço Europeu da Investigação, no quadro do programa Horizonte 2020 e de outras plataformas tecnológicas reforçaria o potencial existente<sup>(24)</sup>.

7.3 O apoio aos esforços envidados pelo setor da produção de cerveja, a fim de promover a excelência de acordo com as normas científicas mais exigentes no que se refere às características de cerveja e aos seus efeitos na saúde e no comportamento, pode também contribuir para melhorar a informação e a educação neste domínio importante. Todas as partes ativas poderiam contemplar uma maior participação nos mecanismos de cooperação e de financiamento da UE.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(20)</sup> Bamforth, C. (2009), «Contraception, Charcoal and Cows: The World of Brewery Co-Products», [Contraceção, carvão e vacas: o mundo dos coprodutos da cerveja], *Brewers Guardian*, 138(1), pp. 24-27.

<sup>(21)</sup> *The Brewers of Europe*, «European beer pledge: 1st year report», abril de 2013.

<sup>(22)</sup> Sponsorship ideas, «Supporting local communities: Assessing the contribution of local brewers» [Apoio às comunidades locais: Avaliação do contributo dos fabricantes de cerveja locais], maio de 2011.

<sup>(23)</sup> JO C 48 de 21.2.2002, p. 130.

<sup>(24)</sup> JO C 327 de 12.11.2013, p. 82.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Imigração irregular por via marítima na região euro-mediterrânica» (parecer de iniciativa)**

(2014/C 67/07)

Relator-geral: **Panagiotis GKOFAS**

Correlator: **Stefano MALLIA**

Em 17 de setembro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

*Imigração irregular por via marítima na região euro-mediterrânica.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 183 votos a favor, 3 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e propostas

1.1 A imigração irregular já foi examinada pelo CESE diversas vezes e de diferentes pontos de vista <sup>(1)</sup>. O fenómeno da imigração irregular é extremamente complexo e multifacetado e requer medidas tanto a curto como a longo prazo. O presente parecer concentrar-se-á nos pontos seguintes:

1.2 Neste contexto, o Comité sente uma profunda tristeza pela morte de pelo menos 311 (e provavelmente muitos mais) migrantes africanos em dois recentes naufrágios de embarcações ao largo de Lampedusa. Embora não haja uma causa única para estas tragédias, o Comité considera que são sintomáticas do problema mais vasto da imigração irregular por via marítima para a UE e que existe uma relação causal entre estas duas ocorrências e a incapacidade aparente da UE de estabelecer políticas satisfatórias e coerentes em matéria de imigração irregular com base na solidariedade, nomeadamente em matéria de busca, salvamento e desembarque. O Comité apela à UE e aos Estados-Membros para que considerem estes acontecimentos como um sinal de alarme e que atuem imediatamente segundo as recomendações constantes do presente parecer, antes que ocorra outra calamidade. As tragédias de Lampedusa reforçam a necessidade absoluta de a UE encarar a imigração irregular e a vigilância fronteiriça como uma questão europeia.

1.3 **Direitos humanos:** o Comité observa, com preocupação, que a intolerância, o racismo e a xenofobia contra os imigrantes, contra «os diferentes», têm vindo a aumentar na Europa e receia que o impacto social da crise financeira venha agravar estes fenómenos. É necessário que os responsáveis políticos, os dirigentes sociais e os meios de comunicação social ajam com responsabilidade e com sentido pedagógico político e

social para prevenir estes comportamentos. Os direitos humanos dos imigrantes em situação irregular devem ser respeitados a todo o momento, na altura do salvamento ou da detenção e quando lhes seja concedido o estatuto de proteção, se encontrem em situação irregular «sem papéis» ou sejam repatriados para o país de origem.

1.4 **Salvamento no mar:** todas as pessoas que se encontrem em perigo no mar ou em situação de risco, incluindo os imigrantes em situação irregular, devem ser socorridas.

1.5 **Desembarque:** a UE deve adotar uma política de desembarque que não aumente os encargos para os Estados-Membros que já têm de lidar com fluxos desproporcionados de imigrantes. A questão do desembarque deve ser resolvida com base no princípio do desembarque no lugar seguro mais próximo, desde que o país em questão cumpra plenamente todas as convenções internacionais de direitos humanos e seja monitorizado por organizações de direitos humanos.

1.6 **Direito e concessão de asilo:** deve ser assegurado o princípio da não expulsão nas fronteiras e garantido que todas as pessoas que necessitem de proteção internacional possam apresentar o seu pedido na UE e que este seja examinado pelas autoridades nacionais competentes. Neste contexto, há que criar um sistema mais eficiente de análise dos pedidos de asilo. O CESE apoia a colaboração com países terceiros para que estes reforcem os seus sistemas de asilo e cumpram as normas internacionais.

1.7 **Repatriamento dos imigrantes em situação irregular:** a Diretiva Regresso <sup>(2)</sup> apresenta um quadro europeu de garantias jurídicas e procedimentos de proteção <sup>(3)</sup>, que o CESE acolhe favoravelmente, como, por exemplo, o direito de recurso efetivo contra decisões relacionadas com o regresso perante

<sup>(1)</sup> COM(2011) 248, relator: Luis Miguel Pariza Castaños; COM(2011) 743, relatores: Luis Miguel Pariza Castaños e Brenda King; COM(2011) 750, 751, 752 e 753, relator: Luis Miguel Pariza Castaños; COM(2008) 359, relatores: Luis Miguel Pariza Castaños e Ana Bontea.

<sup>(2)</sup> Diretiva 2008/115/CE.

<sup>(3)</sup> Ver os artigos 12.º, n.ºs 1 e 2, 13.º, n.ºs 1 a 4, e 14.º, n.ºs 1 e 2, da diretiva.

uma autoridade judicial ou administrativa ou qualquer outro órgão competente independente, a concessão de assistência e representação jurídica gratuita, determinadas garantias enquanto se aguarda o retorno e condições de detenção. O Comité propõe que a política europeia em matéria de regressos fomente o carácter voluntário, detendo a máxima consideração pelos valores humanos, pois disto depende a legitimidade e a credibilidade da política de imigração europeia no exterior. O artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais determina que as expulsões coletivas são proibidas e que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes – o princípio de não reenvio (artigos 4.º e 19.º da Carta).

**1.8 Uma política europeia integrada em matéria de imigração irregular com base na solidariedade:** o CESE considera que, para garantir o respeito dos direitos fundamentais, se deve melhorar a solidariedade da UE com os Estados-Membros que, devido à sua localização geográfica, têm de atender às numerosas pessoas que chegam ao seu território por via irregular e que são vítimas de redes criminosas de tráfico ou contrabando ilegal. As fronteiras da UE, incluindo as fronteiras marítimas dos Estados-Membros banhados pelo Mediterrâneo, são as fronteiras de todos os Estados-Membros e, como tais, a responsabilidade pela sua defesa deve ser partilhada por todos, de harmonia com os Tratados. Não é apenas uma questão de solidariedade, mas também de os Estados-Membros aceitarem a sua responsabilidade através de mecanismos de partilha dos encargos decorrentes da imigração irregular. Os Estados-Membros também devem mostrar-se solidários com os Estados-Membros situados nas fronteiras externas da UE, através de mecanismos de partilha dos encargos que permitam a reinstalação de requerentes de asilo no interior da UE. O CESE apoia energicamente a aplicação de uma Grelha de Repartição Europeia, tal como descrita no Relatório do Parlamento Europeu sobre o reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo (2012/2032 INI).

**1.9 Elaboração de acordos com países terceiros:** os diálogos sobre migração e mobilidade da UE com países terceiros devem ter como principal objetivo fazer com que a migração ocorra de forma legal e ordenada, garantir o direito internacional de asilo, reduzir a imigração irregular e combater as redes criminosas de tráfico de seres humanos. Muitas vezes, a cooperação com países terceiros é um pré-requisito fundamental para a execução eficaz dos procedimentos de repatriamento. Esta cooperação deve ser intensificada para permitir melhores resultados. Ao mesmo tempo, deve ser prestada assistência a determinados países de trânsito para lhes permitir controlar melhor as suas fronteiras e ajudá-los a desenvolver a capacidade de concederem eles próprios proteção a quem dela necessite.

**1.10 A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – Frontex:** a Frontex deve continuar a ser reestruturada a fim de se tornar numa verdadeira agência europeia para as fronteiras externas, com um papel de coordenação mais forte em relação a uma atuação conjunta da UE nas fronteiras externas dos Estados-Membros. Nessa ótica, importa envidar mais esforços para aplicar o conceito de Equipas de guardas de fronteiras europeias, tal como sublinhado no Relatório do Parlamento Europeu sobre a Frontex (A7-0278/2011). O seu âmbito de atuação também deve ser alargado, a fim de lhe permitir consagrar mais esforços à prevenção. É patente que

para que a agência desempenhe um papel mais eficaz serão precisos mais, e não menos, recursos. A realização de operações conjuntas coordenadas pela Agência (e as suas repercussões nos direitos fundamentais e garantias administrativas previstos no Código das Fronteiras) devem ser objeto de um controlo democrático por parte do Parlamento e da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

**1.11 GEAA:** o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo começou a funcionar há relativamente pouco tempo. Espera-se que assuma plenamente as suas funções quanto antes, sobretudo no que toca ao seu papel de procura de soluções sustentáveis e à participação proativa em domínios ligados à solidariedade no interior da UE, em conformidade com as obrigações decorrentes do Regulamento GEAA. O GEAA deverá ter capacidade para identificar de forma clara as diferenças nas práticas de asilo dos Estados-Membros e na sua legislação e propor as necessárias alterações.

**1.12 Prevenir e combater o tráfico de seres humanos:** o CESE salienta igualmente que devem ser envidados todos os esforços possíveis para combater ativamente o crime organizado. Não devem ser poupados recursos para encontrar e julgar os «promotores» do contrabando de seres humanos. Para isso, é vital obter o apoio dos governos de países terceiros.

**1.13 Financiamento:** o CESE salienta que a problemática da contenção e da gestão dos fluxos migratórios afeta toda a União e que esse facto deve refletir-se igualmente na repartição dos custos financeiros das ferramentas necessárias para aplicar uma política eficaz. O Comité apoiou a proposta da Comissão para uma gestão mais flexível do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna a partir de 2014.

## 2. Introdução

**2.1** A política comum de imigração deve ter uma perspetiva global que contemple diversos fatores como a situação demográfica e os mercados de trabalho, o respeito dos direitos humanos, a igualdade de tratamento e a não discriminação, a legislação sobre a admissão de novos imigrantes, a situação dos imigrantes em situação irregular, o acolhimento e a proteção dos requerentes de asilo, a luta contra as redes criminosas do tráfico ilegal de seres humanos, a colaboração com os países terceiros, a solidariedade europeia, a política social e a integração.

**2.2** Durante os últimos anos, houve acontecimentos, proliferaram-se declarações e adotaram-se decisões políticas que o Comité observa com grande preocupação. A xenofobia e o nacionalismo redutor, estas velhas doenças bem conhecidas dos europeus, estão a ganhar terreno no nosso território. As minorias e os imigrantes são vítimas de inibições de direitos, de insultos e de políticas agressivas e discriminatórias.

**2.3** A questão da imigração irregular é particularmente premente e complexa, como demonstram os quadros anexos ao presente documento. Ao mesmo tempo, é um problema da UE no seu todo, e é como tal que deve ser resolvido. Os imigrantes em situação irregular que atravessam as fronteiras meridionais da UE fazem-no invariavelmente para se instalarem noutros Estados-Membros.

2.4 Devido à ausência de fronteiras no espaço Schengen, a questão da imigração irregular tem repercussões para toda a Europa e deve ser enfrentada por uma política europeia comum eficaz.

2.5 O CESE examinou de modo aprofundado o tema da imigração irregular e deu a conhecer os seus pontos de vista numa série de pareceres adotados por amplas maiorias.

2.6 Esses pareceres proporcionam uma análise das causas da imigração irregular para a UE e patenteiam, ao mesmo tempo, a ausência de uma política europeia integrada na matéria e que os progressos são demasiado lentos para que a UE disponha de uma política comum de imigração e asilo e de um elevado grau de harmonização legislativa. Também se referem abundantemente às consequências do problema e apresentam várias soluções.

2.7 Milhares de imigrantes em situação irregular entram na UE por via marítima. Isso significa que a questão da imigração irregular por via marítima, a qual, segundo a Frontex, se concentra essencialmente na região euro-mediterrânica, deve ser enfrentada de forma específica.

2.8 O principal objetivo do presente parecer é examinar o fenómeno da imigração irregular por via marítima e salientar, ao mesmo tempo, algumas das principais questões associadas à imigração irregular em geral, a fim de procurar soluções globais que conduzam a uma política de imigração eficaz, humana e viável.

### 3. Análise do problema

#### 3.1 Direitos humanos

3.1.1 Os direitos humanos dos imigrantes em situação irregular devem ser plenamente respeitados em todos os momentos, desde o seu salvamento ou detenção até que obtenham proteção ou sejam repatriados para o país de origem. A migração irregular por via marítima resulta amiúde na perda de vidas humanas. A esse propósito, o CESE realça a importância de respeitar os direitos humanos fundamentais a todo o momento. O CESE propôs que a Agência dos Direitos Fundamentais monitorize as ações de controlo das fronteiras e as operações da Frontex. O Comité apoia as atividades do Fórum Consultivo da Frontex e manifesta o seu interesse em colaborar.

#### 3.2 Salvamento no mar

3.2.1 Os Estados-Membros e os operadores de navios privados são obrigados a salvar qualquer pessoa em perigo no mar, incluindo imigrantes ou traficantes/passadores que tenham corrido riscos deliberadamente. Frequentemente, as redes criminosas que praticam o tráfico/contrabando de requerentes de asilo ou imigrantes em situação irregular submetem essas pessoas a

grandes riscos. Segundo as agências e as ONG, morrem anualmente milhares de pessoas nestas circunstâncias no Mediterrâneo, não recebendo, por vezes, a ajuda ou o salvamento dos navios que transitam nas proximidades.

#### 3.3 Desembarque

3.3.1 No caso de salvamentos em águas internacionais no Mediterrâneo, nos últimos anos, surgiram algumas controvérsias jurídicas e políticas que colocaram desnecessariamente em risco a vida de muitas pessoas. O CESE frisa que a questão do desembarque deve ser resolvida com base no princípio do desembarque no lugar seguro mais próximo, desde que o país em questão cumpra plenamente todas as convenções internacionais de direitos humanos e seja monitorizado por organizações de direitos humanos. No caso das missões da Frontex, o CESE discorda veementemente que os migrantes devam ser sempre levados para os Estados-Membros que acolhem as missões. Essa política ocasionaria pelo menos dois problemas: (i) concentraria a pressão migratória ainda mais nos países que já enfrentam grandes encargos, de tal forma que os países que mais precisam da Frontex deixariam de poder organizar as missões da Frontex; (ii) seria arriscada para as pessoas socorridas, uma vez que teriam de ser transportadas até ao país organizador da missão em vez de para o país mais adequado no próprio momento (em geral o lugar seguro mais próximo).

#### 3.4 Direito e concessão de asilo

3.4.1 O CESE insta com a UE para que prossiga os esforços no sentido de estabelecer um Sistema Europeu Comum de Asilo dispondo de um elevado grau de harmonização legislativa. O Regulamento de Dublin define as responsabilidades de cada Estado-Membro incumbido de analisar os pedidos de asilo. O Comité já afirmou que este sistema dá azo a inúmeros problemas. Seria mais judicioso pedir ao requerente que indique qual o Estado-Membro que, na sua opinião, deve analisar o seu pedido. No parecer sobre o Livro Verde<sup>(4)</sup>, o Comité propôs «que o requerente de asilo seja livre de escolher o país em que apresenta o pedido e que, nesta perspetiva, os Estados-Membros sejam incitados a aplicar desde já a cláusula humanitária prevista no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento».

3.4.2 No âmbito da cooperação entre Estados-Membros iniciaram-se uma série de ações que se realizam no quadro da Eurasil, um grupo de peritos nacionais presidido pela Comissão. Também se estabeleceu um instrumento de solidariedade financeira, através da criação do Fundo Europeu para os Refugiados. A partir de 2014, o Fundo para a Imigração e o Asilo disporá de maiores recursos e também de maior flexibilidade para situações de emergência.

3.4.3 Os pedidos de proteção dos requerentes de asilo devem ser examinados à luz da legislação europeia em matéria de asilo e concessão de proteção internacional. As pessoas que genuinamente necessitem de proteção devem recebê-la.

<sup>(4)</sup> Ver o parecer do CESE de 12.3.2008 sobre o «Livro Verde sobre o Futuro Sistema Europeu Comum de Asilo» (relatora: An Le Nouail-Marlière), JO C 204 de 9.8.2008, p. 77-84.

3.4.4 O CESE reitera que os requerentes de asilo que apresentam o seu pedido na fronteira devem receber o mesmo tratamento e as mesmas garantias que aqueles que o fazem no território do Estado-Membro.

3.4.5 O Comité solicita um maior empenhamento da UE na luta contra as redes criminosas que traficam seres humanos, mas considera que algumas políticas de luta contra a imigração irregular estão a gerar uma grave crise de asilo na Europa. O CESE teve o ensejo de propor em diversos pareceres<sup>(5)</sup> que a luta contra a imigração irregular não deve implicar novas dificuldades no que respeita ao asilo e que os funcionários encarregados do controlo das fronteiras tenham uma formação adequada para garantir o direito de asilo.

3.4.6 O CESE apoia as propostas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de criação de equipas de peritos em matéria de asilo que prestem assistência em todas as operações de controlo de fronteiras que se realizem na UE.

3.4.7 É particularmente importante salientar que a maioria das pessoas que entram na UE não requer asilo porque são migrantes económicos, cujo motivo principal para vir para a UE é instalar-se noutros países da Europa, e não ficar no país de entrada original.

3.4.8 As parcerias para a mobilidade não devem significar que os países parceiros devam arcar com todos os custos dos procedimentos de asilo para as pessoas que transitem pelo seu território. A UE deve dar apoio através do Fundo para o Asilo e a Migração. Este fundo deve contribuir para instaurar mecanismos e estruturas que permitam o exame dos requerimentos de asilo e a tomada de decisões sobre os mesmos dentro de prazos razoáveis e no quadro das garantias previstas no direito internacional.

3.4.9 O CESE insta a UE a continuar a adotar um sistema de asilo comum com um elevado nível de harmonização legislativa. Os requerimentos de asilo deveriam ser examinados não apenas nos países de entrada mas também noutros Estados-Membros. Seria mais judicioso pedir ao requerente que indique qual o Estado-Membro que, na sua opinião, deve analisar o seu pedido.

<sup>(5)</sup> Ver pareceres do CESE:

- de 25.4.2002, sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração» (relator: Luis Miguel Pariza Castaños), [JO C 221 de 17.9.2002](#);
- de 29.1.2004, sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas» (relator-geral: Luis Miguel Pariza Castaños), [JO C 108 de 30.4.2004](#);
- de 27.10.2004, sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão 2002/463/CE que adota um programa de ação de cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração (programa ARGO)» (relator: Luis Miguel Pariza Castaños), [JO C 120 de 20.5.2005](#);
- de 12.3.2008, sobre o «Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo» (relatora: An Le Nouail-Marlière), [JO C 204 de 9.8.2008](#).

No parecer sobre o Livro Verde<sup>(6)</sup>, o Comité propôs «que o requerente de asilo seja livre de escolher o país em que apresenta o pedido e que, nesta perspetiva, os Estados-Membros sejam incitados a aplicar desde já a cláusula humanitária prevista no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento», o que aceleraria o processamento dos requerimentos e aliviaria a carga burocrática nos países de entrada. O CESE preconiza a colaboração da UE com países terceiros a fim de melhorar os seus sistemas de asilo e de os alinhar pelas normas internacionais. Na dimensão externa do asilo houve avanços em domínios como os da ajuda a países terceiros com fortes pressões de refugiados (de onde se destaca os Programas de Proteção Regional que estão a ser aplicados), ou o da reinstalação de refugiados no território da UE.

### 3.5 Repatriamento dos imigrantes em situação irregular

3.5.1 O regresso dos migrantes que tenham entrado na UE de forma irregular deve ser gerido com cautela. A esse respeito, são cruciais acordos de repatriamento com países terceiros para assegurar o pleno respeito dos direitos dos migrantes que regressem.

3.5.2 As parcerias para a mobilidade devem prever procedimentos de regresso assentes antes de mais no regresso voluntário, com a criação de mecanismos de apoio<sup>(7)</sup>. Sempre que sejam aplicados procedimentos de regresso forçado, devem ser levados a cabo com o máximo respeito dos direitos humanos das pessoas repatriadas, à luz das recomendações do Conselho da Europa<sup>(8)</sup>.

3.5.3 O Comité reclama mais transparência no que respeita aos centros de detenção, dentro e fora da UE, solicitando que o ACNUR seja informado sobre a situação das pessoas neles detidas, e que estas possam ser devidamente assistidas pelas ONG. O CESE considera que as grávidas e os menores devem ser objeto de uma proteção especial, devendo ser colocados em centros apropriados construídos com o apoio financeiro da UE.

### 3.6 Uma política europeia integrada em matéria de imigração em situação irregular assente na solidariedade

3.6.1 O CESE destaca que se trata de um problema europeu, e não apenas dos países mediterrânicos, tanto mais que o Acordo de Schengen implica que a imigração na região mediterrânica tem de ser gerida por um esforço concertado a nível europeu. Não é apenas uma questão de mostrar a solidariedade da UE, mas também de os Estados-Membros aceitarem as suas responsabilidades através de uma política conjunta europeia proposta pela Comissão e aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

<sup>(6)</sup> Ver o parecer do CESE de 12.3.2008 sobre o «Livro Verde sobre o Futuro Sistema Europeu Comum de Asilo» (relatora: An Le Nouail-Marlière), [JO C 204 de 9.8.2008](#), p. 77-84.

<sup>(7)</sup> Em cooperação com a Organização Internacional para as Migrações.

<sup>(8)</sup> «Twenty Guidelines on Forced Return» [Vinte orientações sobre o regresso forçado], CM(2005) 40.

3.6.2 As fronteiras dos Estados-Membros da União Europeia, incluindo as fronteiras marítimas dos Estados-Membros banhados pelo Mediterrâneo, são as fronteiras de todos os Estados-Membros e a responsabilidade pela sua gestão adequada deve ser partilhada por todos.

3.6.3 Neste contexto, o apoio dado pelos Estados-Membros e a sua participação deve abranger (i) os recursos necessários para salvamentos no mar e um controlo fronteiriço eficazes; (ii) o exame dos requerimentos de asilo no âmbito das suas responsabilidades; (iii) em situações extraordinárias, a execução dos procedimentos de repatriamento e expulsão; (iv) a recolocação no interior da UE de migrantes dos pequenos Estados-Membros mediterrânicos; (v) o combate ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos.

3.6.4 A recolocação deve ter lugar com base num mecanismo permanente e bem estabelecido. Para tal, a Comissão deveria apresentar uma proposta legislativa com vista a um mecanismo de recolocação no interior da UE permanente e eficaz, assente na Grelha de Repartição Europeia para a recolocação dos requerentes de asilo, como descrito no Relatório do Parlamento Europeu sobre o reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo (2012/2032 INI). A fim de assegurar que esse mecanismo seja o mais eficaz possível, essa proposta legislativa também deve ter em conta a experiência prática obtida com o projeto-piloto EUREMA para Malta <sup>(9)</sup>.

### 3.7 *Elaboração de acordos com países terceiros que façam fronteira com a UE*

3.7.1 A União Europeia deve exercer toda a sua influência política e económica, em particular nos países que beneficiam de um financiamento significativo da UE, a fim de os obrigar a cooperar sobre questões de imigração. O Comité considera que as parcerias para a mobilidade devem incluir os quatro pilares da abordagem global: facilitar e organizar a migração legal e a mobilidade, prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos, promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo, e maximizar o impacto no desenvolvimento da migração e da mobilidade.

3.7.2 A solução para o problema deve ir além de medidas de policiamento e incluir igualmente ações preventivas a executar nos países terceiros, com uma ênfase mais vinculada no desenvolvimento de programas de cooperação para apoiar a agricultura e a pecuária, as PME, etc. A UE deve demonstrar que dispõe da ascendência política precisa para trabalhar em conjunto com os países com os quais supostamente está a cooperar e que recebem níveis elevados de financiamento para colaborarem sobre questões de segurança, crime organizado e imigração irregular. O CESE acolhe favoravelmente o recente acordo celebrado com o Reino de Marrocos e a iniciativa de estabelecer

parcerias para a mobilidade entre a UE e a Tunísia, o Egito e a Líbia. Seria, porém, necessário efetuar uma avaliação independente da eficácia e do impacto das parcerias para a mobilidade que existem atualmente. O CESE apoia a iniciativa da Comissão de assegurar que estas parcerias tenham um mecanismo eficiente de avaliação. Por outro lado, as parcerias para a mobilidade, que são declarações políticas conjuntas que não vinculam juridicamente os Estados participantes, deveriam transformar-se em acordos internacionais. O Comité considera que a UE e os Estados-Membros devem celebrar novos acordos com outros países da região. Devido à relação especial da UE com a Turquia, as questões migratórias devem ser reforçadas entre ambas as partes, em especial no que diz respeito à luta contra as redes criminosas.

3.7.3 A fim de garantir o bom funcionamento dos procedimentos administrativos e judiciais, é vital que a UE inste os países de origem dos migrantes em situação irregular a facultarem os documentos de viagem rapidamente.

3.7.4 Esta questão também deveria ser examinada no quadro da Conferência Euro-Mediterrânica, dado que uma grande parte dos imigrantes em situação irregular entra na UE por países terceiros na costa do Mediterrâneo.

3.7.5 Deve ser prestada assistência a determinados países de trânsito para lhes permitir controlar melhor as suas fronteiras, criar estruturas de asilo e ajudá-los a desenvolver a capacidade de concederem eles próprios proteção a quem dela necessite.

### 3.8 *A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – Frontex*

3.8.1 A Frontex deve continuar a ser reestruturada a fim de se tornar numa verdadeira agência europeia para as fronteiras externas, com um mandato de coordenação e de prevenção mais forte. Para isso, deve ser dotada de meios financeiros adequados que lhe permitam dar o apoio necessário aos Estados-Membros do Sul, que têm de enfrentar os fluxos migratórios. Ao mesmo tempo, há que aumentar o número de pessoal (incluindo guardas fronteiriços) e reforçar os recursos para o controlo e o registo eletrónicos. Nessa ótica, importa envidar mais esforços para reforçar a aplicação do conceito de Equipas de guardas de fronteira europeias, tal como sublinhado no Relatório do Parlamento Europeu sobre a Frontex (A7-0278/2011). Além disso, importa examinar seriamente o uso pela Frontex das suas novas capacidades (como a de adquirir equipamento).

3.8.2 A Rede Europeia de Patrulhas, que vela pela segurança das fronteiras regionais, deve ser reforçada, permitindo a coordenação dos recursos nacionais e das medidas europeias e promovendo a cooperação a nível nacional e europeu.

<sup>(9)</sup> O EUREMA é um projeto-piloto da UE para a recolocação dos beneficiários de proteção internacional de Malta, aprovado nas Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de junho de 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

### 3.9 GEAA

3.9.1 O GEAA deverá ter capacidade para identificar de forma clara as diferenças nas práticas de asilo dos Estados-Membros e na sua legislação e propor as necessárias alterações. Terá também de ter competências de elaboração de orientações comuns sobre interpretação e aplicação dos vários aspetos processuais e substantivos do acervo da UE em matéria de asilo, tal como proposto pela Comissão no Livro Verde.

3.9.2 Esse gabinete poderia converter-se num importante centro de intercâmbio de boas práticas e de desenvolvimento de atividades de formação sobre asilo, em especial para os guardas das fronteiras. Também poderá ser um centro de acompanhamento e de análise de resultados das novas medidas que a UE desenvolverá no que respeita ao asilo. Poderá igualmente ser o local a partir do qual se estabeleçam e se faça a gestão dos grupos comuns de peritos em matéria de asilo.

3.9.3 O GEAA deverá realizar um trabalho em rede, colaborar com a Eurasil e manter relações estreitas com o ACNUR e as ONG especializadas.

3.9.4 O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo começou a funcionar há relativamente pouco tempo. Espera-se que esteja plenamente operacional o mais rapidamente possível, sobretudo no que toca ao seu papel de procura de soluções sustentáveis e à garantia de que os encargos são repartidos entre os Estados-Membros, como descrito no Regulamento GEAA. Ao mesmo tempo, o GEAA também deve participar de forma proativa em domínios ligados à solidariedade no interior da UE, em conformidade com as obrigações decorrentes do Regulamento GEAA.

### 3.10 *Prevenir e combater o tráfico de seres humanos e o crime organizado*

3.10.1 A imigração irregular por via marítima é perigosa e põe em risco vidas humanas. Milhares de pessoas pereceram já ao atravessarem o Mediterrâneo em embarcações impróprias para navegar. Estas travessias perigosas são organizadas por redes criminosas que enchem barcos, a maioria dos quais imprópria para navegar, de centenas de pessoas (incluindo mulheres e crianças), sem equipamento ou mantimentos adequados (nem mesmo o equipamento salva-vidas). A resolução adotada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (Resolução 1872 (2012)) com o título «Vidas perdidas no Mediterrâneo: quem é responsável?» descreve em pormenor o papel dos contrabandistas de migrantes na organização de travessias perigosas do Mediterrâneo e deve ser tida em conta para compreender a gravidade da questão.

3.10.2 Os Estados-Membros devem estabelecer ações penais e sentenças contra os traficantes e contrabandistas de seres humanos o mais duras possível, com penas incluindo a prisão perpétua. As pessoas exploradas pelos traficantes devem ser sempre consideradas vítimas inocentes.

3.10.3 O contrabando de seres humanos alimenta o crime, na medida em que as redes criminosas que organizam as travessias cobram passagens a cada viajante, muitas vezes pelo recurso à extorsão e a meios desumanos. O CESE salienta que a UE deve colaborar tanto com os países de origem como com os países de trânsito para dismantlar as redes criminosas envolvidas. Frisa igualmente que a UE deve atuar da forma mais enérgica para impedir os traficantes de seres humanos de agir e de pôr em risco as vidas dos requerentes de asilo.

3.10.4 A UE também deve contemplar a conclusão de acordos com países terceiros para a criação de centros de acolhimento de migrantes e a concessão de apoio financeiro para a implantação e o funcionamento dos mesmos. Os centros criados nesses países poderão funcionar em colaboração com outros centros de acolhimento para efeitos de identificação e assistência. A Organização Internacional para as Migrações, o ACNUR, a Agência dos Direitos Fundamentais e as ONG especializadas devem monitorizar o funcionamento desses centros.

3.10.5 Além disso, a UE deve empenhar-se em iniciativas de informação para dissuadir eventuais imigrantes em situação irregular de entrar na UE ilegalmente, sensibilizando-os para os perigos e as dificuldades da imigração irregular. Os eventuais imigrantes em situação irregular também devem ser alertados para as enormes dificuldades que enfrentarão para encontrarem emprego na Europa se entrarem sem documentos.

3.10.6 As organizações que procuram sensibilizar a opinião pública nos países de origem para os problemas acima referidos, a fim de dissuadirem eventuais migrantes de tentarem travessias perigosas, devem receber apoio moral e financeiro.

3.10.7 O CESE também recomenda que seja dada atenção ao combate às causas profundas do problema, que têm a ver com os níveis de vida nos países de origem. Devem ser lançados programas específicos para esse fim. O tema, no seu conjunto, deveria figurar na ordem do dia da Conferência Euro-Mediterrânica.

### 3.11 *Financiamento*

3.11.1 É necessário financiamento para prevenir e estancar os fluxos da imigração irregular. No planeamento de centros de detenção importa assegurar que os migrantes em situação irregular sejam separados dos refugiados que requerem asilo. Também deve ser disponibilizado alojamento separado para menores e pessoas vulneráveis no prazo de 15 dias. Segundo um estudo italiano fornecido pela Frontex, o custo diário de um imigrante em situação irregular é de 48 euros em média. Se multiplicarmos esse número pelos 100 000 imigrantes que chegam todos os anos (de acordo com a Frontex<sup>(10)</sup>) e pelos 365 dias do ano, o custo total é de mais de 17,52 mil milhões de euros por ano.

<sup>(10)</sup> Ver os quadros *infra*.

3.11.2 O CESE acolhe favoravelmente os esforços da Comissão Europeia no sentido de simplificar os instrumentos financeiros através da criação de dois fundos, um em matéria de asilo e migração <sup>(11)</sup>, e o outro sobre segurança interna <sup>(12)</sup>, acompanhados de um regulamento horizontal, com um conjunto de regras comuns sobre programação, informação, gestão financeira, controlo e avaliação <sup>(13)</sup>. O CESE apoia a proposta da Comissão de estabelecer um montante de base e outro de natureza variável ou flexível na alocação de recursos financeiros entre os Estados-Membros. Quanto ao montante flexível, o CESE considera essencial que cada Estado-Membro elabore o seu programa anual em conformidade com as prioridades da UE, incluindo a cooperação com outros Estados-Membros. O Comité defende que, a partir de 2014, o Fundo para a Imigração e o Asilo disponha de maiores recursos e também de maior flexibilidade para situações de emergência.

3.11.3 As mudanças previstas servirão para superar os problemas atuais, pois os programas da UE de gestão dos fluxos migratórios e de criação de centros de detenção funcionam

numa base anual, e o mesmo vale para o financiamento e as medidas. Contudo, é quase impossível completar instalações de receção e residência com base num calendário anual. Por isso, esses programas deveriam ser organizados numa base mais flexível.

3.11.4 Os países terceiros situados ao longo das rotas migratórias a partir do país de origem devem receber financiamento para construírem centros de acolhimento e residência.

Partindo do exemplo económico acima referido, o orçamento da UE deve afetar dotações ao reforço de medidas de controlo e prevenção (barcos-patrolha, postos de guarda costeira, helicópteros) e velar por que a Frontex e o GEAA tenham orçamentos anuais adequados para cumprirem na íntegra as suas missões. Deve ser disponibilizado financiamento para permitir aos países de entrada combater eficazmente as redes criminosas envolvidas e ao mesmo tempo criar as condições adequadas para os migrantes que chegam.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(11)</sup> COM(2011) 751 final.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 750 final; COM(2011) 753 final.

<sup>(13)</sup> COM(2011) 752 final.

## Anexo

YEAR	Irregular immigrants arrested for irregular entry and residence by police authorities and the coastguard	Deported	Refoulements (across the northern borders of our country)	Smugglers arrested by Police authorities and the coastguard
<b>2002</b>	58 230	11 778	37 220	612
<b>2003</b>	51 031	14 993	31 067	525
<b>2004</b>	44 987	15 720	25 831	679
<b>2005</b>	66 351	21 238	40 284	799
<b>2006</b>	95 239	17 650	42 041	994
<b>2007</b>	112 364	17 077	51 114	1 421
<b>2008</b>	146 337	20 555	48 252	2 211
<b>2009</b>	126 145	20 342	43 977	1 716
<b>2010</b>	132 524	17 340	35 127	1 150
<b>2011</b>	99 368	11 357	5 922	848
<b>2012</b>	76 878	17 358	4 759	726
<b>4 MONTHS 2013</b>	11 874	6 370	1 858	248

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

## IMMIGRANTS ARRESTED

2011 Main Nationalities			2012 Main Nationalities		
1.	Afghanistan	28 528	1.	Afghanistan	16 584
2.	Pakistan	19 975	2.	Pakistan	11 136
3.	Albania	11 733	3.	Albania	10 602
4.	Bangladesh	5 416	4.	Syria	7 927
5.	Algeria	5 398	5.	Bangladesh	7 863
6.	Morocco	3 405	6.	Algeria	4 606
7.	Iraq	2 863	7.	Iraq	2 212
8.	Somalia	2 238	8.	Morocco	2 207
9.	Palestine	2 065	9.	Somalia	1 765
10.	Congo	1 855	10.	Palestine	1 718

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

## DETENTION CENTRES' CAPACITY IN RELATION TO THE NUMBER OF DETAINED IMMIGRANTS

PRE-REMOVAL CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
<b>AMIGDALEZA</b>	<b>2 000</b>	<b>1 787</b>	<b>89 %</b>
<b>KOMOTINI</b>	<b>540</b>	<b>422</b>	<b>78 %</b>
<b>XANTHI</b>	<b>480</b>	<b>428</b>	<b>89 %</b>
<b>DRAMA (PARANESTI)</b>	<b>557</b>	<b>296</b>	<b>53 %</b>
<b>KORINTHOS</b>	<b>374</b>	<b>1 016</b>	<b>99 %</b>
DETENTION CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
<b>ORESTIADA (FILAKIO)</b>	<b>374</b>	<b>273</b>	<b>73 %</b>
<b>SAMOS</b>	<b>285</b>	<b>100</b>	<b>35 %</b>
<b>HIOS</b>	<b>108</b>	<b>95</b>	<b>88 %</b>
<b>TOTAL DETAINED</b>	<b>5 368</b>	<b>4 417</b>	<b>82 %</b>

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

## HELLENIC READMISSION REQUESTS TO TURKEY

YEAR	READMISSION REQUESTS	NUMBER OF IRREGULAR IMMIGRANTS	ACCEPTED	DELIVERED
<b>2006</b>	239	2 251	456	127
<b>2007</b>	491	7 728	1 452	423
<b>2008</b>	1 527	26 516	3 020	230
<b>2009</b>	879	16 123	974	283
<b>2010</b>	295	10 198	1 457	501
<b>2011</b>	276	18 758	1 552	730
<b>2012</b>	292	20 464	823	113
<b>2013</b>	44	795	84	8
<b>TOTAL</b>	<b>5 706</b>	<b>122 796</b>	<b>12 332</b>	<b>3 805</b>

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

Results of 2012 from FRONTEX:

- In total, during the joint maritime operations 258 suspected facilitators were apprehended.
- Across all the sea operations in 2012, there were 169 SAR cases and 5 757 migrants in distress were saved.
- In addition, 382 suspected drug smugglers were apprehended. The amount of drugs seized was over 46 tonnes, worth EUR 72,6 million. The predominant part of this was hashish – almost 44 tonnes of drugs worth EUR 68 million.

— Beside this, 38 cases of smuggled cigarettes/tobacco were detected during sea operations. The 2,4 million packets of contraband cigarettes intercepted were worth EUR 5,6 million.

ALL BELOW source: FRONTEX ANNUAL RISK ANALYSIS

#### Indicator 1A — Detections of illegal border-crossing between border-crossing points:

The number of third -country nationals detected by Member State authorities when illegally entering or attempting to enter the territory **between border-crossing points (BCPs)** at external borders only. Detections during hot pursuits at the immediate vicinity of the border are included. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

#### Detections of illegal border-crossing between BCPs

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Eastern Mediterranean route (Greece, Bulgaria and Cyprus)</b>	<b>55 688</b>	<b>57 025</b>	<b>37 224</b>	<b>51</b>	<b>- 35</b>
<b>Land</b>	<b>49 513</b>	<b>55 558</b>	<b>32 854</b>		<b>- 41</b>
Afghanistan	21 389	19 308	7 973		- 59
Syria	495	1 216	6 216		411
Bangladesh	<b>1 496</b>	<b>3 541</b>	<b>4 598</b>		<b>30</b>
<b>Sea</b>	6 175	1 467	4 370		198
Afghanistan	1 373	310	1 593		414
Syria	139	76	906		1 092
Palestine	1 500	128	408		219
<b>Central Mediterranean route (Italy and Malta)</b>	<b>1 662</b>	<b>59 002</b>	<b>10 379</b>	<b>14</b>	<b>- 82</b>
Somalia	82	1 400	3 394		142
Tunisia	650	27 964	2 244		- 92
Eritrea	55	641	1 889		195
<b>Western Mediterranean route</b>	<b>5 003</b>	<b>8 448</b>	<b>6 397</b>	<b>8,8</b>	<b>- 24</b>
<b>Sea</b>	<b>3 436</b>	<b>5 103</b>	<b>3 558</b>		<b>- 30</b>
Algeria	1 242	1 037	1 048		1,1
Morocco	300	775	364		- 53
Chad	46	230	262		14
<b>Land</b>	<b>1 567</b>	<b>3 345</b>	<b>2 839</b>		<b>- 15</b>
Not specified	1 108	2 610	1 410		- 46
Algeria	459	735	967		32
Morocco	0	0	144		n.a.
<b>Western Balkan route</b>	<b>2 371</b>	<b>4 658</b>	<b>6 391</b>	<b>8,8</b>	<b>37</b>
Afghanistan	469	983	1 665		69
Kosovo (*)	372	498	942		89
Pakistan	39	604	861		43
<b>Circular route from Albania to Greece</b>	<b>35 297</b>	<b>5 269</b>	<b>5 502</b>	<b>7,6</b>	<b>4,4</b>
Albania	32 451	5 022	5 398		7,5

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
ŸROM	49	23	36		57
Kosovo (*)	21	37	34		- 8,1
<b>Apulia and Calabria (Italy)</b>	<b>2 788</b>	<b>5 259</b>	<b>4 772</b>	<b>6,6</b>	<b>- 9,3</b>
Afghanistan	1 664	2 274	1 705		- 25
Pakistan	52	992	1 156		17
Bangladesh	12	209	497		138
<b>Eastern borders route</b>	<b>1 052</b>	<b>1 049</b>	<b>1 597</b>	<b>2,2</b>	<b>52</b>
Georgia	144	209	328		57
Somalia	48	120	263		119
Afghanistan	132	105	200		90
<b>Western African route</b>	<b>196</b>	<b>340</b>	<b>174</b>	<b>0,2</b>	<b>- 49</b>
Morocco	179	321	104		- 68
Gambia	1	2	39		1 850
Senegal	2	4	15		275
<b>Other</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Iran	0	0	1		n.a
Russian Federation	2	0	0		n.a
Somalia	0	1	0		- 100
<b>Total</b>	<b>104 060</b>	<b>141 051</b>	<b>72 437</b>		<b>- 49</b>

(\*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

### Illegal border-crossing between BCPs

Detections by border type and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>All Borders</b>						
Afghanistan	14 539	25 918	22 994	13 169	18	- 43
Syria	613	861	1 616	7 903	11	389
Albania	38 905	33 260	5 138	5 651	7,8	10
Algeria	4 487	8 763	6 157	5 479	7,6	- 11
Bangladesh	551	1 647	4 923	5 417	7,5	10
Somalia	9 115	4 619	3 011	5 038	7,0	67
Pakistan	1 592	3 878	15 375	4 877	6,7	- 68
Tunisia	1 701	1 498	28 829	2 717	3,8	- 91
Eritrea	2 228	1 439	1 572	2 604	3,6	66

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
Morocco	1 710	1 959	3 780	2 122	2,9	- 44
Others	29 158	20 218	47 656	17 460	24	- 63
<b>Total all borders</b>	<b>104 599</b>	<b>104 060</b>	<b>141 051</b>	<b>72 437</b>		<b>- 49</b>
<b>Land Border</b>						
Afghanistan	2 410	22 844	20 396	9 838	20	- 52
Syria	389	530	1 254	6 416	13	412
Albania	38 088	32 592	5 076	5 460	11	7,6
Bangladesh	305	1 506	3 575	4 751	9,7	33
Algeria	676	6 961	4 671	4 081	8,3	- 13
Pakistan	1 328	3 675	13 781	3 344	6,8	- 76
Not specified	565	1 304	2 747	1 817	3,7	- 34
Somalia	259	4 102	1 498	1 558	3,2	4,0
Morocco	737	1 319	2 236	1 422	2,9	- 36
Palestine	2 791	2 661	652	1 195	2,4	83
Others	9 892	12 306	13 993	9 301	19	- 34
<b>Total land borders</b>	<b>57 440</b>	<b>89 800</b>	<b>69 879</b>	<b>49 183</b>		<b>- 30</b>
<b>Sea Border</b>						
Somalia	8 856	517	1 513	3 480	15	130
Afghanistan	12 129	3 074	2 598	3 331	14	28
Tunisia	1 643	711	28 013	2 283	9,8	- 92
Eritrea	2 195	507	680	1 942	8,4	186
Pakistan	264	203	1 594	1 533	6,6	- 3,8
Syria	224	331	362	1 487	6,4	311
Algeria	3 811	1 802	1 486	1 398	6,0	- 5,9
Egypt	545	713	1 948	1 283	5,5	- 34
Morocco	973	640	1 544	700	3,0	- 55
Bangladesh	246	141	1 348	666	2,9	- 51
Others	16 273	5 621	30 086	5 151	22	- 83
<b>Total sea borders</b>	<b>47 159</b>	<b>14 260</b>	<b>71 172</b>	<b>23 254</b>	<b>100</b>	<b>- 67</b>

**Indicator 1B — Detections of illegal border-crossing at border-crossing points:**

The number of third-country nationals detected by Member State authorities when entering clandestinely or attempting to enter illegally (such as hiding in transport means or in another physical way to avoid border checks at BCPs) the territory at border-crossing points (BCPs) at external borders only, whether they result in a refusal of entry or not. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

**Clandestine entries at BCPs**

Detections reported by Member State and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Border Type</b>						
Land	137	168	159	486	81	208
Sea	159	74	123	115	19	- 6,5
<b>Top Ten Nationalities</b>						
Afghanistan	18	8	58	190	31	228
Algeria	30	35	55	61	10	11
Turkey	73	93	24	41	6,8	71
Syria	2	3	6	36	6,0	500
Albania	3	7	9	35	5,8	289
Morocco	20	14	15	24	4,0	60
Pakistan	2	12	10	24	4,0	140
Palestine	14	4	17	24	4,0	41
Serbia	4	2	4	23	3,8	475
Philippines	0	8	1	17	2,8	1 600
Others	130	56	83	126	21	62
<b>Total</b>	<b>296</b>	<b>242</b>	<b>282</b>	<b>601</b>		<b>115</b>

FRONTEX · ANNUAL RISK ANALYSIS 2013

**Indicator 2 — Detections of facilitators:**

The number of facilitators intercepted by Member State authorities who have intentionally assisted third-country nationals in the illegal entry to, or exit from, the territory across external borders. The indicator concerns detections of facilitators at the following locations: (1) at the external border (both at and between BCPs, for land air and sea) and (2) inside the territory and at internal borders between two Schengen Member States provided that the activities concerned the facilitation of third-country nationals for illegal entry or exit at external borders. This indicator should include third-country nationals as well as EU and/or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

**Facilitators**

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities<sup>(8)</sup>

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Border Type</b>						
Inland	5 901	5 918	5 146	5 186	67	0,8
Land	1 160	1 171	625	887	11	42
Land Intra EU	618	616	365	498	6,5	36
Sea	997	503	324	471	6,1	45
Air	277	300	367	358	4,6	- 2,5
Not specified	218	121	130	320	4,1	146

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Top Ten Nationalities</b>						
Italy	875	1 367	568	543	7,0	- 4,4
Spain	286	285	320	498	6,5	56
Not specified	322	261	255	479	6,2	88
Morocco	475	413	390	461	6,0	18
Romania	292	398	268	364	4,7	36
France	230	365	404	352	4,6	- 13
China	731	554	375	316	4,1	- 16
Pakistan	245	245	237	286	3,7	21
Albania	670	430	221	243	3,1	10
Turkey	405	305	204	238	3,1	17
Others	4 640	4 006	3 715	3 940	51	6,1
<b>Total</b>	<b>9 171</b>	<b>8 629</b>	<b>6 957</b>	<b>7 720</b>		<b>11</b>

\* Italy does not distinguish between facilitators of illegal border-crossing and facilitators of illegal stay.

### Indicator 3 — Detections of illegal stay:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities while not fulfilling, or no longer fulfilling, the conditions for stay or residence in the Member State during the reference month, irrespective of whether they were detected inland or while trying to exit the territory. The category should include third-country nationals who are not in the possession of a valid visa, residence permit, travel document, etc or in breach of a decision to leave the country. It also includes third-country nationals who initially entered legally but then overstayed their permission to stay. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

#### Illegal stay

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Place of Detection</b>						
Inland	340 180	295 274	283 308	278 438	81	- 1,7
Air	28 624	29 322	33 126	35 410	10	6,9
Land	6 351	7 011	17 640	19 883	5,8	13
Land Intra EU	17 594	12 996	9 230	5 832	1,7	- 37
Sea	19 156	7 232	6 593	4 585	1,3	- 30
Between BCPs	198	1 233	1 049	724	0,2	- 31
Not specified	22	9	2	56		2 700
<b>Top Ten Nationalities</b>						
Afghanistan	38 637	21 104	25 296	24 395	7,1	- 3,6
Morocco	25 816	22 183	21 887	21 268	6,2	- 2,8
Pakistan	9 058	10 508	12 621	18 334	5,3	45
Algeria	12 286	14 261	15 398	15 776	4,6	2,5

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Tunisia	10 569	8 350	22 864	15 211	4,4	- 33
Albania	28 810	20 862	10 207	13 264	3,8	30
Ukraine	10 021	8 835	12 847	13 081	3,8	1,8
Syria	3 838	3 160	3 746	11 967	3,5	219
Serbia	7 028	12 477	10 397	11 503	3,3	11
Russian Federation	9 526	9 471	10 314	11 486	3,3	11
Others	256 536	221 866	205 371	188 643	55	- 8,1
<b>Total</b>	<b>412 125</b>	<b>353 077</b>	<b>350 948</b>	<b>344 928</b>		<b>- 1,7</b>

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Garantir as importações essenciais da UE através da atual política comercial da União e de políticas associadas»**

(2014/C 67/08)

Relator: **Jonathan PEEL**

Na reunião plenária de 16 e 17 de janeiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

*Garantir as importações essenciais da UE através da atual política comercial da União e de políticas associadas.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 105 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A competitividade da UE, e mesmo a preservação das condições gerais e da qualidade de vida dos europeus, depende de um aprovisionamento seguro e regular de importações essenciais. De acordo com o segundo relatório de atividades da DG Comércio <sup>(1)</sup>, são poucas as economias autossuficientes no domínio das matérias-primas, devido ao amplo leque de recursos necessários na maior parte dos países. O relatório conclui que a interdependência é uma realidade inevitável para todas as economias. O acesso a estes materiais a preços comportáveis é essencial para assegurar o funcionamento sustentável da economia da UE e da sociedade moderna no seu todo.

1.1.1 Estes recursos naturais essenciais do planeta, nomeadamente terras agrícolas/alimentos, água, energia e determinados metais e minerais essenciais, são finitos e tornar-se-ão provavelmente cada vez mais escassos. No entanto, a procura nunca foi maior do que atualmente e nunca cresceu com tanta rapidez. Uma resposta inadequada às alterações climáticas arrisca-se a agravar ainda mais a situação. A UE beneficia de um clima temperado relativamente favorável à produção de géneros alimentícios, ao abastecimento de água e à atividade agrícola, mas não é autossuficiente em energia nem em muitos metais e minerais estratégicos essenciais.

1.2 É por isso crucial que a UE dê prioridade à racionalização e à eficiência máximas dos recursos e à inovação e à substituição, especialmente através de uma utilização sustentável, da reutilização e da reciclagem da energia, dos metais estratégicos essenciais, dos minerais e de outros recursos naturais. O Comité congratula-se em especial com a importância atribuída a este ponto pela Parceria Europeia de Inovação e pela recente revisão da Iniciativa Matérias-Primas da Comissão <sup>(2)</sup>. A sociedade civil deve participar de forma plena e ativa, especialmente porque os interessados e os consumidores têm uma responsabilidade fulcral no que toca a assegurar níveis máximos de reutilização e reciclagem, bem como na minimização dos resíduos.

1.3 No entanto, o presente parecer tem como objetivo analisar de que modo se poderá garantir as importações essenciais através da política comercial e de políticas associadas.

1.4 Embora a abordagem da UE ao comércio sustentável já seja mais avançada do que a de qualquer dos seus principais concorrentes, a sustentabilidade tem de ser um elemento fundamental em toda e qualquer estratégia da UE que tenha em vista garantir as importações essenciais. Tal estratégia tem de estar perfeitamente em linha com o programa de desenvolvimento da UE, tendo particularmente em conta os países ACP, os países menos desenvolvidos, o Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) e o SPG+, bem como as negociações em curso sobre os acordos de parceria económica, o que, aliás, a Comissão reconhece plenamente.

1.5 Tal como o Comité tem vindo a afirmar regularmente, é essencial garantir a coerência entre a preservação dos recursos naturais, o combate à pobreza e a produção e o consumo sustentáveis. Importa também criar processos de plena participação da sociedade civil, uma vez que, juntamente com o diálogo social, são essenciais para garantir a boa governação e combater a corrupção.

1.6 O Comité congratula-se com o facto de a «gestão sustentável dos recursos naturais» ter sido identificada como um dos doze «objetivos ilustrativos» enumerados no relatório, de 30 de maio de 2013, do Grupo de Alto Nível de Personalidades Eminentemente das Nações Unidas. Por sua vez, a Comissão publicou a importante comunicação intitulada «Uma vida digna para todos» <sup>(3)</sup>, que se pronuncia sobre esta iniciativa da ONU, a qual pretende associar a evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio aos resultados da Conferência Rio+20, tendo em vista a fixação de novos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) a partir de 2015. A comunicação lembra que «erradicar a pobreza e garantir a sustentabilidade da prosperidade e do bem-estar constituem dois dos desafios mais prementes que o mundo enfrenta». Contudo, alcançar estes objetivos será muito mais difícil se o mundo enfrentar uma grande carência de recursos estratégicos essenciais.

<sup>(1)</sup> EU Trade Policy for Raw Materials – Second Activity Report [«Política comercial da UE para as matérias-primas – Segundo relatório de atividades»], maio de 2012.

<sup>(2)</sup> COM(2008) 699 final e COM(2013) 442 final.

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão – Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável, COM(2013) 92 final, 27 de fevereiro de 2013, JO C 271 de 19.9.2013, p. 144.

1.6.1 A comunicação salienta igualmente que «dois terços dos serviços prestados pela natureza, como terrenos férteis e água e ar limpos, estão em declínio; as alterações climáticas e a perda de biodiversidade estão a atingir os limites para além dos quais os efeitos nas sociedades humanas e no meio natural serão irreversíveis». Por seu turno, o Comité descreve esta comunicação como um «elemento importante do debate», salientando que «dado que [...] muitos [...] recursos naturais [...] são finitos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm de incluir metas para uma utilização mais eficiente e uma partilha mais justa desses recursos».

1.7 O CESE acolhe favoravelmente os progressos realizados pela Iniciativa Matérias-Primas da Comissão. No entanto, a gestão eficaz dos recursos essenciais do planeta tem de ser planeada acima de tudo à escala mundial. Conforme reconhece a Comissão, para garantir um abastecimento sustentável de matérias-primas, é necessário desenvolver uma resposta coordenada a nível da UE ou até internacional, com o objetivo de promover um melhor quadro internacional e uma cooperação mais estreita<sup>(4)</sup>. Atualmente, os problemas são de natureza mais geopolítica do que geológica, mas o Comité está desiludido por a reação da UE dar a impressão de se tratar de uma mistura de iniciativas específicas, em vez de uma estratégia global e abrangente. Todavia, o CESE acolhe favoravelmente a cooperação estreita que a UE estabeleceu com os EUA e o Japão – sob a forma de uma importante parceria estratégica referida na comunicação da Comissão de 2011 intitulada «Fazer face aos desafios nos mercados dos produtos de base e das matérias-primas»<sup>(5)</sup> –, bem como com os países referidos na revisão da Iniciativa Matérias-Primas. Este esforço destaca, acertadamente, a importância da cooperação com a Comissão da União Africana e com a África em geral.

1.7.1 O Comité encoraja a condução ativa de uma «diplomacia das matérias-primas». Acima de tudo, considera que são necessários esforços mais vigorosos e coordenados a nível mundial, essencialmente através do G20 (que engloba muitos dos principais importadores de matérias estratégicas), onde a questão tem sido debatida, até agora, de forma pouco produtiva, mas também através da OCDE e da ONU e respetivas agências. Um «nivelamento por baixo» não ajudará ninguém.

1.7.2 A principal desvantagem de uma abordagem mundial integrada é a falta de mecanismos eficazes para assegurar o cumprimento das regras. Por isso, o Comité recomenda que, como parte da revisão que de há muito se impõe da OMC, que se baseia no direito internacional, se atribua a este organismo uma competência específica para abranger a energia e as matérias-primas, assim como a sua utilização sustentável. Importa também dar maior destaque ao Global Commodities Forum [Fórum Global dos Produtos de Base] realizado anualmente pela CNUCED. Neste ponto, a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento é uma questão importante. Para os países dependentes de produtos de base, os setores das mercadorias são, frequentemente, a principal fonte de receita e de emprego. No entanto, a incapacidade destes países de transformar o crescimento proporcionado pelas mercadorias num crescimento económico mais duradouro e de base mais alargada, bem como em melhores benefícios para os pobres, põe em causa o modelo de desenvolvimento que empregam. É urgente ponderar aprofundadamente, com a plena participação da sociedade civil, as mudanças necessárias às políticas, instituições e infraestruturas destes países, para que as receitas provenientes dos produtos de base gerem um melhor desenvolvimento, na linha dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

1.8 O papel do setor privado é também extremamente importante por a maior parte das atividades de extração mineira e de energia ser hoje uma operação de mercado. Uma vez que a extração e a transformação requerem uma elevadíssima intensidade de capital, estas atividades são muitas vezes asseguradas por grandes empresas multinacionais. Por isso, é essencial que as convenções fundamentais da OIT, as normas da OCDE para empresas multinacionais e o Guia da OCDE sobre o dever de diligência para cadeias de abastecimento responsável<sup>(6)</sup> sejam implementados e cumpridos na íntegra, incluindo no que toca à cooperação ativa dos parceiros sociais. Conforme a Comissão afirma na comunicação intitulada «Europa Global», é essencial garantir que os benefícios são transferidos para os cidadãos. «Posto que perseguimos a justiça e coesão sociais a nível interno, devemos também tentar promover os nossos valores pelo mundo fora, incluindo as normas ambientais e sociais e a diversidade cultural.»<sup>(7)</sup>

1.9 As importações de energia e de matérias-primas para a UE representam um terço do total de importações da União (528 mil milhões de euros em 2010)<sup>(8)</sup>. Atualmente, nas suas negociações comerciais (acordos de comércio livre, acordos de parceria económica, acordos de parceria e cooperação e negociações de adesão à OMC), a UE aborda a questão dos obstáculos às importações, como as proibições de exportação, novas restrições, direitos de exportação suplementares ou dupla afixação de preços, e pode apoiar-se, como último recurso, num mecanismo de resolução de litígios.

1.9.1 No entanto, o Comité exprime a sua profunda preocupação com o facto de estes serem instrumentos táticos de política comercial, que não constituem uma estratégia global e serão ineficazes numa situação de crise. Os mecanismos de resolução de litígios demoram tempo a atuar e podem ser objeto de prorrogações, como se verificou com as terras raras. O CESE apela à criação de um procedimento claro de resposta a situações de emergência ou de crise para os casos em que, independentemente do motivo, uma determinada importação essencial se torne repentinamente indisponível.

1.10 No que se refere especificamente à energia, a Rússia, a Noruega e a Argélia são responsáveis por 85 % das importações da UE de gás natural e por quase 50 % das importações de petróleo bruto. Até há pouco tempo, os principais produtores de energia progrediam lentamente na sua adesão à OMC, organização norteada por regras e que valoriza a estabilidade e previsibilidade. Assim, o Comité insta a UE a aproveitar a oportunidade gerada pela adesão da Rússia à OMC em 2012 para injetar um dinamismo renovado e urgente nas negociações sobre um novo acordo de comércio e investimento entre a UE e a Rússia, bem como para desenvolver uma relação mais profunda e produtiva.

1.10.1 Do mesmo modo, apela à Comissão para que empreenda todos os esforços para encorajar a conclusão da adesão do Cazaquistão à OMC e para aproveitar o novo ímpeto que se fez notar recentemente nas negociações de adesão da Argélia e do Azerbaijão. Também deve ser dado um novo impulso às negociações de adesão à UE da Turquia, que constitui um importante país de trânsito e polo energético.

<sup>(4)</sup> Ver nota 1.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 25 final.

<sup>(6)</sup> «OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas» [Guia da OCDE sobre o dever de diligência para cadeias de abastecimento responsável de minérios provenientes de zonas de conflito e de alto risco], 2.<sup>a</sup> edição, 2012

<sup>(7)</sup> COM(2006) 567 final, de 4 de outubro de 2006, ponto 3.1, alínea iii).

<sup>(8)</sup> Ver nota 1.

1.11 O Comité insta também a Comissão a esforçar-se, na próxima reunião ministerial da OMC, para assegurar a celebração do acordo preliminar proposto da OMC sobre a facilitação do comércio e sobre outras questões relacionadas com a agricultura que não podem ser facilmente tratadas em acordos bilaterais (*early harvest agreement*). Dado o impasse nas negociações de Doha, mesmo estes esforços estão a avançar muito lentamente. Se não for possível chegar sequer a acordo quanto a este objetivo limitado, o papel global da OMC enquanto negociadora poderá ser gravemente comprometido: de facto, um fracasso definitivo ao nível multilateral pode ter consequências desastrosas para a segurança alimentar em todo o mundo.

1.12 O Comité apoia vigorosamente a iniciativa da Comissão no sentido de assegurar o aprovisionamento responsável de «minerais de conflito» (provenientes de zonas de conflito ou de alto risco), de prever outras possibilidades de assistência a países em desenvolvimento ricos em recursos e de se centrar na transparência da cadeia de aprovisionamento de minerais. Continua, porém, preocupado com o facto de a origem dos minerais ser frequentemente impossível de determinar, o que significa que o comércio poderá ser desviado para países vizinhos ou que as empresas poderão optar por se retirar, para não enfrentar acusações indesejadas. A abordagem voluntária proposta nas orientações da OCDE para as empresas multinacionais também devia ser ponderada, ao passo que iniciativas como a EITI<sup>(9)</sup>, relativa à transparência dos pagamentos, devem ser encorajadas e plenamente apoiadas. Também neste ponto, é essencial garantir um processo que permita a plena participação da sociedade civil.

## 2. Importações essenciais – Contexto

2.1 Há diversos fatores que atuam em conjunto para provocar um crescimento exponencial da procura de recursos naturais, nomeadamente a previsão do aumento da população mundial para 9 mil milhões, a rápida industrialização e urbanização (atualmente e pela primeira vez na História, mais de metade da população mundial vive em vilas e cidades) e o facto, até 2030, se esperar que 2 mil milhões de novos cidadãos de classe média venham a exigir (e a poder pagar) uma diversidade e escolha muito maior de produtos de consumo. Nenhum país pode reclamar um direito prioritário a estes recursos. Atualmente, verifica-se no mundo inteiro um aumento exponencial da utilização de telefones móveis.

2.1.1 Esta situação é frequentemente agravada pelo facto de muitos dos minerais essenciais se encontrarem em zonas de conflito e de as fontes de energia essenciais se encontrarem em países que enfrentam outros problemas políticos. Assim, é essencial tomar medidas preventivas a nível mundial, antes que a procura exceda a oferta de materiais essenciais, no sentido de prevenir um aumento exponencial dos preços – que teria, por si só, consequências devastadoras na disponibilidade destes materiais (para já não falar no aumento da pobreza) – ou para evitar o recurso à guerra e ao conflito.

## 2.2 Energia

2.2.1 Em qualquer análise das importações essenciais da UE, a energia é um fator fundamental e estratégico, uma vez que é um elemento básico para manter o nível e a qualidade de vida

dos europeus. No entanto, o mercado energético internacional é altamente competitivo e volátil. As importações representam cerca de 55 % do cabaz energético da UE<sup>(10)</sup> e a UE no seu todo importa mais de 60 % do seu gás e mais de 80 % do seu petróleo<sup>(11)</sup>, face a uma procura crescente (e concorrente à da UE) noutros países, sobretudo nas economias emergentes.

2.2.2 Nos próximos vinte anos, a procura mundial de energia poderá aumentar em 40 %, uma situação que poderá complicar-se ainda mais se forem tomadas medidas inadequadas para lidar com as alterações climáticas. Apesar de ser essencial contar com um aprovisionamento seguro e fiável de energia, muitos Estados-Membros só podem contar com um número restrito de fornecedores, pelo que estão vulneráveis a situações de estrangulamento e à volatilidade dos preços, especialmente do gás e do petróleo. A diversificação das fontes de energia é particularmente urgente para os três países do Báltico.

2.2.3 A energia é uma competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros e um domínio bastante complexo devido às questões de confidencialidade comercial e soberania nacional. A abordagem da Comissão baseia-se em dois componentes. Em primeiro lugar, está a ser criado um mecanismo de troca de informações que abranja acordos intergovernamentais entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia. Esta é uma iniciativa que o Comité acolheu favoravelmente, considerando-a «um passo em frente na implementação de uma política energética comum da UE», em conformidade com a estratégia da UE em matéria de energia para 2020, e salientando ser «fundamental que a Europa fale a uma só voz quando se trata de garantir o aprovisionamento energético de forma adequada, estável e eficaz num futuro previsível».

2.2.3.1 Até ao momento, ninguém na UE dispunha de uma visão geral sobre um parceiro comercial específico, mas esse não era certamente o caso para esses parceiros comerciais. Há cerca de 30 acordos intergovernamentais entre os Estados-Membros e países terceiros no domínio do petróleo e cerca de 60 no domínio do gás, mas menos no domínio da eletricidade.

2.2.4 O segundo componente da estratégia da Comissão é o seu Roteiro para a Energia 2050, que mereceu o apoio do Comité e que destaca a necessidade urgente de desenvolver estratégias energéticas para lá de 2020, avaliando uma série de cenários, incluindo medidas muito firmes em matéria de eficiência energética, preço do carbono, desenvolvimento das fontes de energias renováveis, captura de carbono e energia nuclear.

<sup>(9)</sup> Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas.

<sup>(10)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Roteiro para a Energia 2050», COM(2011) 885 final, JO C 229 de 31.7.2012, pp. 126-132.

<sup>(11)</sup> Comunicação da Comissão COM(2011) 540 final, citada no parecer do Comité sobre «Acordos intergovernamentais entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia», JO C 68 de 6.3.2012, pp. 65-69.

2.2.5 Quanto à necessidade de garantir as importações essenciais, o Comité apelou à elaboração de uma estratégia energética externa abrangente da UE <sup>(12)</sup> e à rápida e progressiva consolidação de uma política externa comum da UE em matéria de energia <sup>(13)</sup>. O Comité reitera estas suas exigências. Contudo, do ponto de vista específico da política comercial, o importante é identificar os potenciais estrangulamentos na procura e nas infraestruturas e alargar a adesão à OMC aos principais fornecedores de energia, com o objetivo de promover uma maior estabilidade e previsibilidade.

### 2.3 Alimentação, solo e água

2.3.1 A segunda área de recursos naturais essencial para manter um nível e qualidade de vida dignos engloba as terras agrícolas, a alimentação e a água, domínios também ameaçados por medidas inadequadas de combate às alterações climáticas.

2.3.2 A UE beneficia de um clima temperado, pese embora a sua elevada densidade populacional e o facto de apenas um oitavo do seu território ser adequado para produção arável. A crescente aridez ameaça os Estados-Membros mais meridionais, mas uma eventual importação de água teria necessariamente de provir de outro Estado-Membro.

2.3.3 O Comité já analisou a questão da segurança alimentar <sup>(14)</sup>, não só como um vasto problema à escala mundial, mas também como um dos principais impulsionadores da reforma da PAC.

2.3.4 A UE importa mais alimentos dos países menos desenvolvidos do que os EUA, o Canadá, o Japão e a Austrália juntos. Apesar de a COPA-COGECA assinalar que a balança comercial da UE é negativa no domínio da agricultura, a Comissão anuncia um excedente global em 2012 de 12,6 mil milhões de euros, uma vez que inclui nos seus cálculos o setor de transformação de produtos alimentares. O principal produto agrícola importado pela UE é a soja destinada à produção de alimentos para animais, sem a qual a produção de produtos lácteos e à base de carne estaria gravemente comprometida (os valores limiares de OGM são importantes neste contexto). Certas sementes oleaginosas, fruta, café, cacau e chá são outros produtos que só podem ser produzidos em quantidade suficiente noutras partes do mundo.

2.3.5 Não havendo um risco real de que as importações para a UE venham a ser restringidas, as principais questões comerciais dizem respeito à divergência de normas sociais e ambientais, incluindo nos domínios da rastreabilidade, das medidas sanitárias e fitossanitárias (saúde) e relativas ao bem-estar animal e às questões da propriedade intelectual. Para muitos países em desenvolvimento, os produtos agrícolas representam um mercado de exportação essencial – se não o mais importante – e a UE constitui um mercado privilegiado. Muitos consideram que o acesso ao mercado da UE é indevidamente limitado pelas normas europeias de segurança alimentar e outras.

2.3.6 A agricultura constitui uma parte central das negociações de Doa da OMC – na verdade, o início das negociações

estava inicialmente marcado para 1999, antes do lançamento de Doa, mas sofreram um impasse. O Comité receia, acima de tudo, que o fracasso na celebração do acordo preliminar (*early harvest*) sobre a facilitação do comércio da OMC e outras questões relacionadas com a agricultura, na próxima reunião ministerial da OMC, possa ter graves consequências para a OMC e, pior ainda, para a segurança alimentar geral no mundo.

### 2.4 Minerais e matérias-primas essenciais estratégicos

2.4.1 O acesso aos principais minerais e matérias-primas essenciais é a terceira área estratégica fundamental a ponderar no âmbito das importações essenciais da UE.

2.4.2 Estas matérias-primas essenciais incluem minerais metálicos e industriais, materiais de construção e metais de base, como o cobalto, o gálio, o índio e uma série de metais de terras raras. A sua utilização tem vários impactos na vida quotidiana, especialmente na produção de automóveis, aviões e aparelhos informáticos. Na sua comunicação de 2011, a Comissão enumerou 14 «matérias-primas essenciais», indicando as respetivas taxas de reciclagem e substituíbilidade, e está atualmente a atualizar esta lista para ter em conta as evoluções tecnológicas e do mercado, bem como noutros domínios. Naturalmente, alguns componentes de base são já utilizados em muitos produtos pré-fabricados importados, e outros materiais estratégicos ainda não são essenciais. Ao mesmo tempo, o equipamento informático e outros equipamentos importantes podem tornar-se rapidamente obsoletos e serem abandonados com rapidez.

2.4.3 A Bolsa de Metais de Londres estima que o setor automóvel absorve cerca de 7 % do consumo total de cobre, mas os automóveis também incluem aço, alumínio, platina (60 % do consumo total), paládio, ródio, chumbo, estanho, cobalto e zinco. Além disso, equipamentos como telemóveis e *iPad* contêm cobre, prata, ouro, paládio e platina. A substituição regular destes aparelhos, aproximadamente de dois em dois anos, já é um motivo de grande preocupação, mas a utilização destes aparelhos a nível mundial está a crescer exponencialmente, estimando-se que, só na China e na Índia, estejam em uso 2 mil milhões de telemóveis. Estima-se que, só no consumo global de cobre, a quota da China tenha aumentado dos 12 % para os 40 % em 10 anos.

2.4.4 Devido aos avanços tecnológicos, alguns dos minerais mais cruciais e mais procurados hoje em dia deixarão de ser essenciais no futuro próximo, mas a procura de outros materiais, como os metais de terras raras (que são essenciais, por exemplo, para a produção dos telemóveis mais recentes), cresceu subitamente de forma substancial. Por exemplo, a China, que, segundo estimativas, detém 97 % dos depósitos de metais de terras raras, impôs restrições à exportação, mesmo sem ser ainda possível reciclar ou substituir estes materiais. A UE teve de mover uma segunda ação junto do painel da OMC encarregado de resolver litígios, apesar de a China já ter perdido uma primeira ação.

## 3. O desafio estratégico da sustentabilidade para a UE

3.1 Ao longo da História, garantir o aprovisionamento de matérias-primas estratégicas tem sido um objetivo central da política externa de Estados e impérios e, atualmente, também de grandes empresas e corporações. Conforme se referiu, nenhuma economia é autossuficiente no aprovisionamento de matérias-primas.

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre a «Dimensão Externa da Política Energética Europeia», JO C 182 de 4.8.2009, pp. 8-12.

<sup>(13)</sup> Parecer do CESE sobre o «Aprovisionamento energético: Política de vizinhança para garantir a segurança do aprovisionamento da UE», JO C 132 de 3.5.2011, pp. 15-21.

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre «Comércio e segurança alimentar», JO C 255 de 22.9.2010, pp. 1-9.

3.2 O perigo de choques imprevistos e a curto prazo está sempre presente, seja por causa dos preços ou por outros motivos, desde falhas no transporte ou nas infraestruturas, a bloqueios deliberados, passando por crises ambientais ou de outra natureza, como a de Fucoxima. Entre os exemplos recentes contam-se as sérias carências de energia (em 2006 e 2009) provocadas pela interrupção do fornecimento a partir da Rússia, bem como a escassez de petróleo nos anos 70.

3.2.1 A maioria das soluções de que a Comissão dispõe tem uma perspetiva a longo prazo. Aliás, a Comissão reconhece este problema desde há vários anos. A forma de lidar com os obstáculos é através de negociações comerciais e, embora o Comité esteja convicto de que o aprovisionamento está previsto em todos os casos, tem-se dado pouca importância ao aprovisionamento de importações essenciais em caso de emergência.

3.3 Neste ponto, a divisão de poderes é um dos vários desafios com que a UE se depara. A UE é responsável pelas questões comerciais mas não pode armazenar reservas estratégicas de petróleo ou de outras matérias-primas essenciais, ao contrário dos EUA, de cada Estado-Membro, de organizações militares ou até de algumas empresas. Conforme afirma a revisão da Iniciativa Matérias-Primas, «nenhum Estado-Membro apoiaria um regime de constituição de reservas enquanto opção estratégica».

3.3.1 Assim, a UE só pode recorrer ao poder de persuasão (*soft power*). O seu objetivo deve ser desenvolver um quadro estratégico abrangente. Neste ponto, a UE está bem colocada para assumir a liderança em três domínios importantes: promoção de um quadro mundial, promoção da sustentabilidade e garantia da participação plena e ativa da sociedade civil. Uma vez que muitas das recomendações já abrangem estes assuntos, não é necessário repetir aqui os argumentos, mas o Comité congratula-se por a Comissão ter salientado, em duas ocasiões<sup>(15)</sup>, que «a exploração mineira sustentável pode e deve contribuir para o desenvolvimento sustentável». A sustentabilidade tem de assumir um papel central em toda e qualquer estratégia da UE que tenha em vista garantir as importações essenciais.

3.4 O papel do setor privado é extremamente importante, já que a maior parte da extração mineira é hoje uma operação de mercado. Esta situação é claramente visível nas zonas do mundo com economias mais abertas, incluindo na UE, nos EUA, na Austrália, na África do Sul, no Brasil e na Índia e, até certo ponto, nas principais empresas energéticas da Rússia. Neste contexto, o Comité saúda, em particular, o empenho da Associação dos Minerais Industriais da UE em trabalhar ativamente em prol da melhoria contínua do desempenho económico, ambiental e social.

3.4.1 A comunicação de 2011 afirma que «garantir o aprovisionamento em matérias-primas compete, essencialmente, às empresas e o papel das autoridades públicas consiste em assegurar o quadro propício para o efeito».

3.5 Em contrapartida há economias mais centralizadas, como a da China, em que a maioria dos instrumentos e agentes económicos está sujeita a um controlo centralizado mais ou menos intenso. A China adotou uma abordagem mais clara e estratégica do que qualquer outro país para assegurar as suas futuras necessidades em termos de alimentação humana e animal, água, minerais e energia, estratégia essa que é motivo de

preocupação generalizada, especialmente no que toca ao continente africano. O Comité já assinalou que «na sua procura de novas fontes de matérias-primas e de investimento no estrangeiro, a China estabeleceu parcerias em vários países africanos centradas no investimento como forma de negócio e não como ajuda ao desenvolvimento»<sup>(16)</sup>.

3.5.1 No entanto, há quem defenda que a China fez maus negócios e está a pagar demasiado caro pelas suas matérias-primas, e que, ao realizar trocas com países com quem outros Estados poderão ter dificuldades políticas, está, na verdade, a aumentar a disponibilidade desses minerais.

3.6 Para muitos países em desenvolvimento pobres em recursos, é difícil garantir o acesso a matérias-primas. Mesmo nos países ricos em recursos e exportadores, é necessário erradicar a pobreza, gerar mais valor acrescentado a partir do setor da transformação e criar uma parceria funcional com o setor privado.

3.6.1 Já se referiu neste parecer a preocupação com os minerais «de conflito». A iniciativa da Comissão neste domínio diz exclusivamente respeito a zonas de conflito ou zonas recentemente saídas da guerra, mas, conforme afirma, a extração, manipulação, comercialização e transformação de minerais têm estado associadas à utilização indevida de receitas, a reveses económicos, a conflitos políticos e à fragilidade dos Estados, situação que é agravada pela utilização abusiva de receitas por rebeldes, num fenómeno conhecido como a «maldição dos recursos».

3.6.2 É importante incentivar e apoiar sem reservas iniciativas como a EITI e criar processos plenamente participativos que envolvam a sociedade civil. Estas medidas, juntamente com o diálogo civil, são essenciais para garantir a boa governação e combater a corrupção. O papel de vigilância reservado à sociedade civil nos recentes acordos de comércio livre da UE criou um excelente precedente neste sentido, mas a sociedade civil também deveria ser ativa e plenamente envolvida, no interesse da transparência, em cada fase das negociações sobre acordos de comércio livre, acordos de parceria económica e acordos de parceria e cooperação antes da conclusão das mesmas. A voz dos parceiros sociais é também crucial, visto que o setor privado desempenha uma função importante.

#### 4. Atual política da Comissão em matéria de minerais e matérias-primas estratégicas

4.1 A Comissão (DG Empresas e Indústria) lançou em 2008 a sua Iniciativa Matérias-Primas, que assenta em três pilares: em primeiro lugar, garantir condições equitativas no acesso aos recursos nos países terceiros, em segundo lugar, promover o aprovisionamento sustentável de matérias-primas de origem europeia e, em terceiro lugar, fomentar a eficiência da utilização dos recursos e a reciclagem.

4.1.1 Os dois últimos pilares são de importância fulcral, mas estão fora do âmbito deste parecer. Contudo, o Comité gostaria de questionar por que razão uma percentagem tão elevada dos resíduos metálicos recicláveis da UE é exportada para fora da União, quando a sucata metálica reciclada é muitas vezes considerada mais valiosa e barata do que a matéria-prima original. Isto significa que estamos, no fundo, a subsidiar a China.

<sup>(15)</sup> Ver notas 2 e 5.

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Rumo a uma política europeia global em material de investimento internacional», JO C 318 de 29.10.2011, pp. 150-154.

4.2 A comunicação de 2011 da Comissão adotou o relatório do seu grupo de trabalho *ad hoc* sobre a definição de matérias-primas essenciais, matéria sobre a qual o Comité se pronunciou no seu parecer intitulado «Fazer face aos desafios nos mercados dos produtos de base e das matérias-primas»<sup>(17)</sup>, que também examinou o papel dos mercados financeiros.

4.2.1 Conforme se referiu, a comunicação enumerou 14 matérias-primas essenciais, indicando as respetivas taxas de reciclagem e substituíbilidade. O Comité apraz-se com o facto de a atual revisão consultar plenamente os interessados, ainda que não examine opções políticas que seriam consideradas parte integrante da solução em países como os Estados Unidos ou o Reino Unido.

4.2.2 O Comité congratula-se com a metodologia geral utilizada, que é muito exaustiva. Entre outros fatores, tem em conta os minerais (e subprodutos) com importância económica considerável (comparando minerais com diferentes propriedades utilizados numa ampla gama de setores), os minerais com elevado risco de escassez e os que não têm substituto direto. Recorrendo a indicadores do Banco Mundial, são identificados os países de origem que têm uma governação deficiente ou apresentam elevados riscos de perturbações graves (que vão desde a imposição arbitrária de contingentes de exportação a guerras civis), bem como os países com normas ambientais pouco exigentes. São examinadas igualmente as taxas de reciclagem potencial, bem como a qualidade do minério, a volatilidade dos preços e a disponibilidade geográfica ininterrupta. Este trabalho pormenorizado continua a ser essencial.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente do  
Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(17)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, pp. 76-81.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Ato para o Mercado Único – Identificação das medidas em falta»**

(2014/C 67/09)

Relatora: **Benedicte FEDERSPIEL**

Correlatores: **Martin SIECKER e Ivan VOLEŠ**

Em 14 de fevereiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o

*Ato para o Mercado Único – Identificação das medidas em falta*

(aditamento a parecer).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 de (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 119 votos a favor, 4 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) tem vindo a acompanhar as iniciativas da Comissão para relançar o mercado único desde o início, em 2010. No seu parecer sobre o Ato para o Mercado Único I<sup>(1)</sup>, enumerou uma série de medidas que, a seu ver, faltavam nas propostas da Comissão<sup>(2)</sup>. Importa levar em conta os comentários e as conclusões do Relatório de 2010 sobre a Cidadania da União – Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE<sup>(3)</sup>. O CESE chama a atenção da Comissão para o facto de haver mais obstáculos ao mercado único atualmente do que quando este foi criado<sup>(4)</sup>.

1.2 O CESE é um dos principais parceiros na organização do Mês do Mercado Único. O contributo das organizações da sociedade civil é fundamental para que haja uma maior focalização nas medidas necessárias para relançar o mercado único, uma vez que estas organizações são afetadas por tais medidas.

1.3 Volvidos cerca de 30 anos, torna-se necessário redirecionar a economia da UE e pôr termo à crença de que o mercado livre consegue sempre corrigir os comportamentos de mercado disfuncionais. A recente crise económica e financeira teve um forte impacto nos cidadãos: os seus sacrifícios têm de valer a pena e dar origem a novas perspetivas se não quisermos que o apoio à integração europeia seja cada vez menor. Neste sentido, a adoção e a implementação das iniciativas dos Atos para o Mercado Único I e II são consideradas demasiado lentas.

1.4 Há que tomar medidas concretas para combater qualquer tipo de pobreza, por exemplo, em termos de energia, consumo ou sobre-endividamento, causada pela crise financeira e que comprometa o crescimento e a concretização do mercado único.

1.5 O CESE tem insistido reiteradamente em que os Estados-Membros apliquem e executem adequadamente estas iniciativas para conseguir um mercado único que funcione corretamente. A execução deve ter uma nova dimensão transfronteiriça que inclua a cooperação. Construir um mercado único com futuro pressupõe uma economia sustentável e altamente competitiva, baseada em processos e produtos sustentáveis, em condições de trabalho dignas e na inovação. A Comissão deve colocar os 500 milhões de cidadãos da UE no coração do mercado único, uma vez que representam uma importante força económica responsável por 56 % do PIB da UE, tal como referido na Agenda do Consumidor<sup>(5)</sup> da Comissão Europeia.

1.6 O mercado único deve ser um instrumento com resultados concretos, em conformidade com o acervo social e ambiental. As iniciativas no âmbito do Ato para o Mercado Único I e II devem ser coordenadas com as medidas tomadas no sentido de reforçar a UEM (Pacto Orçamental, Mecanismo Europeu de Estabilidade, Pacto para o Euro Mais, etc.).

1.7 As negociações sobre os acordos de comércio livre devem ser utilizadas para estabelecer condições equitativas (por exemplo, a reciprocidade de tarifas), mantendo ao mesmo tempo elevados padrões de proteção do consumidor e do ambiente e de coesão social. Ao competir com atores mundiais, a UE deve assegurar os fatores que reforçam a sua competitividade, como, por exemplo, recursos energéticos acessíveis, mão de obra qualificada e um mercado de trabalho flexível.

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

<sup>(2)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, p. 47; JO C 24 de 28.1.2012, p. 99; JO C 299 de 4.10.2012, p. 165.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 603 final.

<sup>(4)</sup> Consultar o Catálogo dos obstáculos no Mercado Único, publicado pelo Observatório do Mercado Único: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

<sup>(5)</sup> OJ C 11 de 15.1.2013, p. 54.

## 2. Mercado único digital

2.1 O regulamento recentemente adotado sobre a distribuição seletiva manteve a discriminação entre os canais de distribuição em linha e fora de linha, de modo que determinados retalhistas possam ser obrigados a ter uma loja física antes de iniciarem as suas vendas em linha. O novo regulamento não impedirá a distribuição seletiva de produtos de uso diário, que pode ser prejudicial para a concorrência e para a escolha do consumidor.

2.2 A Comissão Europeia deve manter-se firme e confirmar o princípio da neutralidade da pesquisa, segundo o qual os motores de busca não devem manipular os resultados naturais para proteger os seus próprios interesses comerciais. As soluções com base na rotulagem dos resultados da pesquisa não são suficientes para restabelecer a concorrência, pôr termo às práticas anticoncorrenciais e promover o bem-estar do consumidor.

### 2.3 Proteção de dados

2.3.1 Após a adoção do Regulamento Proteção de Dados revisto, será importante fornecer aos Estados-Membros orientações para as disposições específicas no intuito de assegurar uma aplicação coerente.

2.3.2 Importa dar especial atenção à elaboração de avisos normalizados sobre a proteção da privacidade. O novo regulamento inclui uma disposição que exige que as políticas de privacidade sejam transparentes e compreensíveis para os consumidores. A elaboração de avisos normalizados sobre a proteção da privacidade ajudará a garantir que os consumidores são devidamente informados sobre o processamento das suas informações pessoais e contribuirá para que as políticas de privacidade deixem de ser textos jurídicos complexos. Deverá ficar garantido que as empresas, em especial as PME, não incorrem encargos administrativos e custos desproporcionais.

### 2.4 Direitos de autor

2.4.1 Seguindo as recomendações do ex-comissário António Vitorino, a Comissão Europeia deve adotar medidas de acompanhamento para garantir que os atuais sistemas de taxas sobre os direitos de autor são progressivamente eliminados. A curto prazo, o sistema atual deve ser reformado e importa esclarecer que o conteúdo digital objeto de acordos de licença não será submetido a novas taxas pelo facto de um prestador de serviços enviar para a nuvem ou aí o armazenar. Também é importante tornar visível a taxa sobre os direitos de autor para o utilizador final e calcular esta taxa com base no prejuízo económico causado pelas cópias privadas.

2.4.2 A Diretiva Direitos de Autor de 2001 não logrou atingir o objetivo de harmonizar as legislações sobre os direitos de autor dos Estados-Membros da UE. Existem diferenças significativas no que diz respeito às exceções e às limitações, o que cria insegurança jurídica para os consumidores e os criadores. A revisão desta diretiva deve ser prioritária.

2.4.3 O atual sistema de distribuição de conteúdo audiovisual baseado em plataformas e janelas de distribuição territoriais, deve ser adaptado ao ambiente digital e corresponder às expectativas dos cidadãos. O lançamento por ordem cronológica

dos filmes em diferentes meios (cinemas, DVD, vídeo a pedido) e territórios deve ser limitado e permitir um determinado grau de flexibilidade. É possível testar modelos empresariais inovadores que permitiriam uma data única de lançamento do conteúdo audiovisual em países com tradições culturais e linguísticas comuns.

### 2.5 Produtos digitais

2.5.1 É necessário continuar o processo de harmonização iniciado com a Diretiva Direitos do Consumidor de 2011 através da revisão e atualização da Diretiva Vendas aos Consumidores de 1999, para enfrentar os desafios da economia digital, dado que são urgentemente necessárias soluções para os casos de produtos de conteúdo digital defeituosos.

2.5.2 A Comissão deverá elaborar orientações para a aplicação da legislação sobre as cláusulas abusivas (Diretiva 1993/13/CEE) aos contratos de consumo para o fornecimento de conteúdo digital.

## 3. Bens e serviços

3.1 Em setembro de 2013, a Comissão Europeia propôs um pacote legislativo para completar o mercado único das telecomunicações. O CESE lamenta que a proposta não aproveite a oportunidade para reduzir mais as tarifas de *roaming* e, assim, melhorar o mercado único para os cidadãos europeus. Congratula-se com as regras propostas para facilitar a mudança de operador e para garantir cláusulas contratuais e práticas comerciais mais leis, bem como uma execução mais eficaz das normas e melhor acesso à indemnização. As regras relativas à neutralidade da Internet são um passo na direção certa, mas precisam de ser reforçadas.

3.2 A proporção de setores harmonizados e não harmonizados corresponde às necessidades básicas da economia. Qualquer outra medida para harmonizar outros setores de bens deve basear-se numa análise aprofundada. Para os setores não harmonizados abrangidos pelos princípios do reconhecimento mútuo, a Comissão deverá emitir orientações sobre o papel e o estatuto jurídico dos organismos de controlo privados que não aceitam certificados emitidos por organismos de controlo de outros países. A lista bilingue de produtos não harmonizados no sítio Web da Comissão Europeia deve ser completada.

3.3 Ainda não existe um mercado único de serviços financeiros a retalho para os consumidores. Devido a entraves empresariais e comerciais, é praticamente impossível que os consumidores comprem serviços financeiros no estrangeiro. As grandes diferenças existentes atualmente entre os Estados-Membros em termos de qualidade e preço das contas bancárias, das contas de poupança e das hipotecas, etc. poderiam tornar interessante para os consumidores a aquisição de produtos financeiros de outros países. O CESE convida a Comissão Europeia a analisar a situação e propor iniciativas. Muitas vezes, os consumidores não recebem recomendações ou conselhos objetivos e independentes sobre as suas decisões financeiras mais importantes, relacionadas com a sua poupança-reforma, outros investimentos ou empréstimos a longo prazo. Devem ser desenvolvidos modelos de aconselhamento imparciais e financeiramente acessíveis em toda a Europa.

3.4 A aplicação da legislação em matéria de serviços financeiros ainda não é satisfatória: alguns Estados-Membros não têm nenhum organismo público encarregado da defesa do consumidor, e, quando os há, os seus poderes jurídicos são muitas vezes demasiado limitados. Além disso, as autoridades europeias de supervisão (EBA, Autoridade Bancária Europeia; ESMA, Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados; EIOPA, Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) criadas há dois anos não dispõem de competências suficientes no domínio da defesa do consumidor. É necessário ampliar os seus poderes a este nível e permitir-lhes coordenar o seu trabalho com as autoridades nacionais.

3.5 O mercado único dos serviços, que inclui os serviços das infraestruturas de rede (telecomunicações, eletricidade, gás, transportes e seguros), tem o maior potencial de desenvolvimento. Melhorar o desempenho dos mercados únicos em todos os Estados-Membros é uma condição prévia para que a diretiva contribua para o crescimento e a criação de emprego. A Comissão deverá emitir recomendações normativas para a eliminação dos entraves identificados na revisão interpares da implementação da diretiva <sup>(6)</sup>. O CESE insta à criação de uma base de dados completa de todos os regimes de licenças para determinar as melhores práticas normativas e identificar os requisitos inúteis e inaceitáveis estabelecidos pelas autoridades emissoras.

#### 4. Livre circulação dos trabalhadores

4.1 O CESE apoia medidas para melhorar a livre circulação de trabalhadores, incluindo a eliminação de entraves, como, por exemplo, o reconhecimento das qualificações. É necessário, em especial, modernizar e liberalizar este sistema, aumentar a coordenação no domínio da saúde, a fim de evitar a escassez de trabalhadores nos países de origem, aprofundar a coordenação dos sistemas de segurança social e criar um balcão único para facilitar os procedimentos de registo <sup>(7)</sup>.

4.2 A diretiva-quadro geral, as diretivas associadas e o acompanhamento permanente através de planos estratégicos plurianuais resultaram na convergência das regras de segurança (incluindo os requisitos mínimos) que são reconhecidas pelos trabalhadores, incluindo os que se encontram em situação de trabalho transfronteiriço (temporário e móvel). Desde 1978, este processo tem vindo a ser continuamente realizado através de planos de ação sucessivos. Quando o último terminou, em dezembro de 2012, a Comissão não deu início a um novo plano de ação. Para dar seguimento a este processo de convergência, a Comissão Europeia deve adotar urgentemente um novo plano de ação estratégico da UE para promover elevados padrões de segurança (como sublinhado pelo Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho), em estreita cooperação com os parceiros sociais.

4.3 A retirada do Regulamento Monti II não resolve os problemas criados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia nos seus acórdãos baseados em legislação desadequada da UE sobre o destacamento de trabalhadores <sup>(8)</sup> e na sua aplicação. Os

parceiros sociais europeus não conseguiram chegar a acordo sobre esta questão. Contudo, a Comissão deve equacionar a apresentação de uma proposta aos Estados-Membros para que estes anexem um protocolo de progresso social aos Tratados Europeus, declarando que os direitos sociais não estão subordinados às liberdades económicas. Isto poderia clarificar que o mercado único não é um fim em si, tendo sido criado também para alcançar progresso social e prosperidade para todos os cidadãos da UE <sup>(9)</sup>.

4.4 Quando os direitos materiais da UE são violados, os trabalhadores, os consumidores e as empresas devem poder fazer valer os direitos que lhes são conferidos pela legislação da UE. No entanto, neste contexto, a UE refere unicamente os direitos dos consumidores e das empresas. É necessário que os trabalhadores possam fazer valer os direitos decorrentes da legislação da UE em conflitos laborais transfronteiriços. Embora se afirme muitas vezes que os trabalhadores têm acesso à justiça e que podem reclamar judicialmente no país de acolhimento uma indemnização e reivindicar o respeito das condições laborais e das disposições jurídicas, na prática, são encaminhados para os tribunais do seu país de origem <sup>(10)</sup>.

#### 5. Transposição, aplicação e execução

5.1 Um novo desafio no que diz respeito ao exercício dos direitos do consumidor surge de grandes empresas ou associações internacionais que aplicam estratégias de marketing à escala europeia, às quais já não se pode fazer face com conceitos nacionais de execução. Há que propor uma cooperação mais eficaz entre as autoridades de execução da lei nacionais e atribuir um papel mais proeminente à Comissão Europeia na coordenação conjunta destas medidas. Deveria tirar-se melhor partido das sinergias entre as autoridades de execução da lei públicas e privadas, como, por exemplo, as associações de consumidores.

5.2 A cooperação entre as autoridades de execução da lei nacionais tornou-se uma questão fundamental, mas até à data ainda não deu os frutos pretendidos. A Comissão Europeia deve ter um papel mais destacado na coordenação das atividades nacionais de execução nos casos em que a violação dos direitos do consumidor assume uma dimensão europeia. Além disso, deve-se continuar a debater a possibilidade de conferir poderes à Comissão Europeia para a execução da legislação da UE relativa aos consumidores (como acontece com a legislação sobre concorrência) <sup>(11)</sup>.

#### 6. Questões específicas do consumo

6.1 O CESE lamenta que, após todos estes anos e apesar das quatro consultas realizadas, apenas tenha sido proposta uma iniciativa não vinculativa sobre o recurso coletivo. Além disso, os princípios consagrados na recomendação da Comissão Europeia não correspondem às necessidades dos consumidores e ficam aquém do *status quo* de alguns Estados-Membros.

<sup>(6)</sup> O Observatório do Mercado Único do CESE avaliará o impacto da Diretiva Serviços no setor da construção numa série de Estados-Membros do ponto de vista da sociedade civil.

<sup>(7)</sup> C. Dhéret; A. Lazarowicz; F. Nicoli; Y. Pascouau; F. Zuleeg, *Making progress towards the completion of the Single European Labour Market* [Progredir no sentido da realização plena do mercado único europeu do trabalho]. Estudo do CPE n.º 75, maio de 2013.

<sup>(8)</sup> Ver parecer do CESE, JO C 76 de 14.3.2013, p. 24.

<sup>(9)</sup> Artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia.

<sup>(10)</sup> [http://www.uva-aias.net/uploaded\\_files/publications/WP118-Cremers,Bulla.pdf](http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP118-Cremers,Bulla.pdf)

<sup>(11)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-228\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-228_en.htm)

## 6.2 Práticas comerciais desleais

6.2.1 Há que melhorar a aplicação da Diretiva relativa às práticas comerciais desleais, em especial no ambiente digital: nomeadamente no comércio eletrónico (por exemplo, práticas que enganam os consumidores sobre os seus direitos de garantia jurídica, cláusulas contratuais abusivas e não transparentes) e no setor dos transportes aéreos, no atinente a reservas em linha, etc.

## 6.3 Normalização da informação pré-contratual para os contratos de consumo

6.3.1 O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa proposta na Agenda do Consumidor de 2012 sobre a normalização da informação pré-contratual, prevista nos artigos 5.º e 6.º da Diretiva Direitos do Consumidor. Isto deve contribuir para tornar a informação pré-contratual abrangente, transparente e de acesso e leitura fáceis. Esta tarefa requer a ajuda e o apoio das associações de consumidores e deverá ter em conta os estudos sobre o comportamento do consumidor perante a carga de informação (por exemplo, SWD (2012) 235 final, 19 de julho).

## 6.4 Comércio eletrónico e entregas transfronteiriças

6.4.1 É preciso resolver as questões relacionadas com os preços (mais) elevados das entregas transfronteiriças quando comparados com os das entregas nacionais e criar mercados em linha mais competitivos. O preço da entrega transfronteiriça é muitas vezes tão elevado que deixa de ser uma vantagem real para os consumidores efetuar compras no estrangeiro, mesmo que o produto seja mais barato. Um estudo realizado para a Comissão Europeia em 2011<sup>(12)</sup> confirmou que os preços anunciados para os bens adquiridos transfronteiras são, em média, duas vezes mais elevados do que os preços de referência no interior de cada país.

## 6.5 Informação ao consumidor

6.5.1 Grande parte da legislação europeia e nacional baseia-se na ideia de que os consumidores informados são consumidores conscientes, capazes de escolher os melhores produtos e serviços possíveis. A informação ao consumidor ainda é um dos principais instrumentos de regulação, mas os seus limites são bem conhecidos, uma vez que os consumidores amiúde não leem ou entendem as informações do contrato, que é escrito e apresentado de uma forma incompreensível. A Comissão deverá estudar e propor medidas políticas destinadas a melhorar a informação ao consumidor, e envolver as empresas, as entidades reguladoras e as organizações de consumidores.

6.5.2 É urgente que o trabalho iniciado pela Comissão no que se refere aos princípios aplicáveis às ferramentas de comparação, tais como a independência e a imparcialidade, se traduza em medidas políticas concretas, incluindo orientações para as entidades reguladoras e as empresas.

## 6.6 Produtos sustentáveis

6.6.1 A sustentabilidade e a segurança dos produtos, por um lado, e a confiança dos consumidores, por outro, são dois lados

da mesma moeda. Planear a obsolescência (limitação propositada da durabilidade) dos produtos como estratégia comercial está em contradição com os princípios de produção e consumo sustentáveis. A Comissão Europeia deve examinar a possível necessidade de ligar as expectativas dos consumidores em relação à durabilidade de um produto com o prazo de garantia legal. O Comité realça que medidas relativas à durabilidade e à vida útil, aos serviços pós-venda e aos inventários de peças sobressalentes promoveriam um consumo e uma produção sustentáveis<sup>(13)</sup>.

## 7. Ambiente empresarial

7.1 O CESE apela a uma redução dos encargos administrativos, especialmente para as PME, e sublinha a necessidade de aplicar regulamentação inteligente a nível nacional e da UE<sup>(14)</sup>. Os Estados-Membros devem apresentar a transposição da legislação da UE em linha e em tempo real, envolvendo a sociedade civil no processo de transposição e sensibilizando para as novas regras.

7.2 O Comité exorta a Comissão a ter em conta as características específicas das pequenas empresas e das microempresas entre as PME, na preparação de avaliações de impacto e na elaboração de textos legislativos. As pequenas empresas, as médias empresas e as microempresas devem ser tratadas como três grupos distintos, e não como um grupo único sob a designação geral de PME<sup>(15)</sup>.

7.3 O acesso ao financiamento é crucial, em especial para as PME. A UE deve apoiar a mudança do financiamento bancário (em grande parte predominante) para outros produtos de capitais, como o capital de risco e os mercados de capitais. Para que isto funcione, os investidores têm de sentir que há um ambiente de investimento estável, com estratégias a longo prazo.

7.4 O CESE recomenda que se avalie a possibilidade de estabelecer um fundo financeiro europeu garantido para proporcionar recursos financeiros às PME que cumpram determinados critérios básicos, mediante um sistema que permita às empresas elegíveis acederem facilmente ao crédito sem necessidade de garantias colaterais ou outras condições normalmente exigidas pelos bancos. Na gestão deste sistema devem participar as organizações empresariais representativas responsáveis pelas empresas elegíveis<sup>(16)</sup>.

7.5 A melhoria da transparência e da responsabilidade deve constituir a máxima prioridade, a fim de garantir que o mercado único contribui verdadeiramente para o desenvolvimento de um enquadramento jurídico que respeite os interesses legítimos das partes interessadas. As iniciativas em matéria de responsabilidade social das empresas devem abranger eventuais abusos de subcontratação e externalização, nomeadamente relacionados com a prestação de serviços e/ou o recrutamento de mão de obra transfronteiras. Há que considerar a possibilidade de criar

<sup>(13)</sup> JO C 66 de 3.3.1997, p. 5.

<sup>(14)</sup> Uma opção possível seria o princípio «one-in/one-out» praticado no Reino Unido, que consiste basicamente em suprimir uma regulamentação sempre que se introduz uma nova.

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre «Regulamentação inteligente – Responder às necessidades das pequenas e médias empresas» JO C 327 de 12.11.2013, p. 33.

<sup>(16)</sup> Ver a experiência com o denominado «Cartão Seczenyi» na Hungria.

<sup>(12)</sup> *Intracommunity cross-border parcel delivery* [Entrega transfronteiras de bens no interior da UE], estudo realizado para a Comissão Europeia, FTI Consulting, Londres, 2011.

um instrumento jurídico da UE para combater os abusos de empresas fictícias que causam distorção da concorrência para as PME, contornam as normas laborais e evitam pagamentos obrigatórios. É preciso facilitar as ações jurídicas contra as falsas empresas que operam na UE, não só no seu país de origem, mas também nos outros Estados-Membros.

## 8. Tributação

8.1 É necessária uma melhor cooperação entre os Estados-Membros e a nível mundial relativamente à transparência e à informação sobre contas bancárias na UE para combater a evasão fiscal, que representa um bilião de euros na UE. O CESE apela a que se chegue a um acordo rápido sobre a Diretiva Tributação da Poupança e sobre os mandatos para negociar acordos fiscais mais sólidos com a Suíça e outros países.

## 9. Redes

### 9.1 Energia

9.1.1 A Comunicação da Comissão – Fazer funcionar o mercado interno da energia, de novembro de 2012, é um passo importante para a criação de um mercado interno da energia até 2014. Haveria que avançar mais tendo em conta as realidades dos consumidores de energia europeus. Importa facilitar a mudança de fornecedor de energia e os consumidores devem obter aconselhamento independente para que possam decidir o que melhor lhes convém. A existência de reguladores nacionais proativos, suficientemente competentes para monitorizar a faturação da energia, a mudança de fornecedor e as reclamações dos consumidores, é vital para o mercado único.

9.1.2 A UE deve diversificar as fontes das suas importações de energia, encontrar alternativas e criar redes. Os incentivos a algumas fontes de energia renováveis podem provocar distorções da concorrência, pelo que devem ser gradualmente suprimidos. Devem ser criados balcões únicos para tornar os

procedimentos de concessão de licenças mais rápidos, transparentes e simples. Isto reduziria significativamente os encargos para os promotores dispostos a investir em infraestruturas energéticas.

### 9.2 Transportes

9.2.1 A proliferação de cláusulas abusivas nos contratos de transporte aéreo é uma questão que causa preocupação crescente em toda a UE. Nos últimos anos, várias organizações de consumidores processaram judicialmente as principais companhias aéreas europeias, o que levou os tribunais nacionais a declararem como abusivos muitos dos termos e condições comumente utilizados pelas companhias aéreas. A Comissão Europeia perdeu a oportunidade de abordar esta questão na sua revisão do Regulamento (CE) n.º 261/2004 sobre os direitos dos passageiros de transportes aéreos. A Comissão Europeia deve estabelecer uma lista vinculativa de cláusulas abusivas para os contratos de transporte aéreo de passageiros.

9.2.2 Para um melhor funcionamento do mercado único é necessário promover os **serviços de transporte ferroviário de mercadorias** e o transporte multimodal<sup>(17)</sup>. Há que envidar mais esforços para adotar as especificações técnicas de interoperabilidade<sup>(18)</sup>.

9.2.3 Os transportadores rodoviários de mercadorias ainda estão sujeitos a restrições nas suas operações transfronteiriças. Não estão criadas as condições para permitir uma maior abertura do mercado de transporte de mercadorias da UE. As alterações das normas da UE em matéria de acesso ao mercado dos transportes (incluindo a cabotagem) devem estar ligadas a uma harmonização na execução e nos domínios social e fiscal. De outro modo, corre-se o risco de as alterações das normas de cabotagem terem um impacto negativo na concorrência leal e na sustentabilidade do setor. Até lá, devem continuar a ser aplicadas as regras em vigor<sup>(19)</sup>.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(17)</sup> Ver os pareceres do CESE em JO C 143 de 22.5.2012, p. 130 e JO C 24 de 28.1.2012, p. 146.

<sup>(18)</sup> COM(2013) 32 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre os progressos efetuados para realizar a interoperabilidade do sistema ferroviário.

<sup>(19)</sup> Tal como acordado pelos parceiros sociais no diálogo social setorial, <http://www.iru.org/cms-file-system-action/Webnews2012/CabotageStatement.E.pdf>.

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

493.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE OUTUBRO DE 2013

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho**

[COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)]

(2014/C 67/10)

Relator: DANIEL MAREELS

O Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, em 3 de setembro e em 10 de setembro de 2013, respetivamente, consultar, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho*

COM(2013) 520 final — 2013/253 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 de (sessão de 17 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 157 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE **acolhe favoravelmente** as propostas de instauração de um Mecanismo Único de Resolução (**MUR**) acompanhado de um mecanismo de financiamento, as quais, na sequência das propostas relativas ao Mecanismo Único de Supervisão (MUS), ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e à Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB), constituem uma **nova base importante** para a realização da **união bancária**.

Para os Estados-Membros pertencentes à área do euro e para os Estados-Membros não pertencentes que optem por aderir, o MUR proporciona um **mecanismo de resolução** a nível

européu graças ao qual as autoridades podem proceder à reestruturação ou à resolução dos bancos em dificuldades sem comprometer a estabilidade económica. O **fundo de resolução** que acompanha o mecanismo deve ser dotado dos recursos próprios necessários a fim de que este processo não tenha de ser custeado pelo erário público e pelo contribuinte.

1.2 Desde o início da crise, e para a combater, foi proposto avançar no sentido de uma **união económica e monetária mais forte**, assente em quadros integrados para o setor financeiro, as questões orçamentais e a política económica. Um enquadramento financeiro integrado, ou seja, uma «união bancária», constitui assim uma parte fundamental das medidas estratégicas para colocar de novo a Europa na via da **recuperação económica e do crescimento**.

1.3 O CESE considera a **união bancária prioritária e da máxima importância** atendendo ao contributo que pode dar para **restaurar a confiança** dos cidadãos e das empresas e a fim de assegurar o **financiamento adequado da economia**. A união bancária reduz a atual fragmentação do mercado interno e assegura condições equitativas no interior da União, além de reforçar o sistema bancário europeu e de diminuir os riscos de contaminação.

1.4 No entender do Comité, há que **aplicar os diversos elementos constituintes** da união bancária (MUR, MUS, DRRB, MEE) e que respeitar, na sua implementação, o **encadeamento lógico e a coerência interna das propostas**. Importa ter igualmente em conta a regulamentação em matéria de proteção dos pequenos depositantes, agora revista pelo **Regulamento relativo à garantia dos depósitos**.

1.5 As propostas atuais de um **MUR** não podem ser encarradas **isoladamente** das propostas anteriores em matéria de recuperação e resolução das instituições de crédito (Diretiva RRB) e do acordo recentemente alcançado a esse respeito no Conselho, que foi já tido em conta. Com efeito, a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (**DRRB**) funcionará como **conjunto de regras** para a resolução bancária em todo o mercado interno e dará, assim, um apoio importante ao MUR. O Comité apela para a máxima **coordenação** possível entre os **dois regimes**, a fim de garantir **condições tão equitativas quanto possível em toda a UE** neste domínio. O MUR deve, efetivamente, ser apoiado por um enquadramento totalmente harmonizado de recuperação e resolução bancárias e tornar-se parte integrante desse enquadramento.

1.6 O Comité aplaude o facto de o **MUR** ir mais longe do que a DRRB e de estar prevista a criação **a nível europeu de um órgão e de um fundo** (de resolução). Assim, **após a supervisão** bancária (MUS) é agora a sua **resolução** que passa a situar-se ao **mesmo nível de governação**, o que permite uma **abordagem uniforme e coerente**. Da mesma forma, o Comité acolhe positivamente a intenção de dotar o MUR de **um financiamento constituído ao nível da UE**.

1.7 Os procedimentos de resolução previstos no **MUR** devem, em qualquer caso, **ser eficientes e vigorosos** e os instrumentos previstos devem poder ser aplicados com a **rapidez esperada**, tanto ao nível nacional como transfronteiras, sempre que necessário, e em especial em situações de emergência. Cumprir garantir que o mecanismo, juntamente com as disposições da **DRRB**, forme um **todo completo e eficaz** e que as regras sejam **aplicadas de forma coerente** quando disso for caso. Importa procurar a **simplicidade** sempre que possível. Haverá igualmente que resolver de forma satisfatória todas as questões jurídicas e outras.

1.8 No que toca ao **Comité Único de Resolução**, que desempenha um papel essencial no MUR, é fundamental que os seus membros tenham o **máximo de independência e de**

**conhecimentos especializados** e que as suas decisões sejam sujeitas a um **controlo democrático**. A escolha dos membros do comité deve ser particularmente cuidadosa e as suas competências devem ser claras e devidamente determinadas.

1.9 O Comité acolhe com agrado a proposta de **Fundo Único de Resolução Bancária**, que assegura antes de mais a **estabilidade financeira**, garante a **eficácia das decisões de resolução** e acaba com a **ligação entre os poderes públicos e o setor bancário**. O Comité solicita que seja esclarecida quanto antes a base jurídica deste fundo e que todos os desafios associados à sua instituição (por exemplo, o risco moral) sejam antecipadamente superados a fim de prevenir consequências indesejadas.

1.10 Embora a intervenção do fundo de resolução só esteja prevista para uma fase posterior do processo e as suas dotações só possam ser utilizadas para fins específicos (nomeadamente, garantir a eficácia das ações de resolução), o Comité considera ainda assim que o **fundo** deve dispor dos **meios financeiros necessários e suficientes** para o cabal desempenho da sua missão. Para determinar o **nível-alvo** do fundo, alimentado por contribuições dos bancos, podem ser tidas em conta as várias **medidas** adotadas em diferentes domínios **com vista à recuperação do setor financeiro**. A este respeito, o CESE reitera a posição que sustentou quanto à DRRB de que os critérios previstos para as contribuições *ex ante* dos bancos devem poder ser periodicamente revistos. Importa estar igualmente atento a eventuais duplicações de custos devido à sobreposição dos mecanismos nacionais e da UE.

## 2. Antecedentes

2.1 A proposta da Comissão Europeia de **instituição de um mecanismo único de resolução (MUR) e de um fundo único de resolução** <sup>(1)</sup> é um **passo** na transição para uma união económica e monetária europeia, que inclui uma **união bancária**. A proposta baseia-se no artigo 114.º do TFUE, que permite adotar medidas relativas à realização e ao funcionamento do mercado interno.

2.2 Esta união bancária, que abrange todos os Estados-Membros pertencentes à área do euro e os Estados-Membros não pertencentes que optem por aderir, será **completada** numa série de **etapas**:

2.2.1 Em primeiro lugar, devem ser concluídos os restantes procedimentos legislativos atinentes à **criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS)** que conferem ao BCE poderes de supervisão dos bancos da área do euro.

2.2.2 Em seguida, pode intervir o **Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)**, que, na sequência da criação do MUS e após um exame dos balanços dos bancos, incluindo a definição de «ativos históricos», pode recapitalizar diretamente os bancos <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 520 final.

<sup>(2)</sup> Ver Conselho ECOFIN de 21 de junho de 2013 e Conselho Europeu de 27 de junho de 2013.

2.2.3 Vêm depois as propostas da Comissão, apresentadas em 6 de junho de 2012, relativas a uma **diretiva** que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento (DRRB). Entretanto, o Conselho chegou a acordo sobre uma abordagem comum destas propostas, e é nela que se baseia a proposta em apreço de Regulamento MUR.

As propostas pretendem criar um enquadramento político eficaz para a gestão ordenada das falências bancárias e para prevenir que outras instituições sejam contaminadas, dotando as autoridades competentes de instrumentos e poderes adequados para intervir proativamente em caso de crise de bancária, garantir a estabilidade financeira e limitar o mais possível o risco de perda de dinheiro para o contribuinte <sup>(3)</sup>.

2.2.4 A última das propostas é a proposta de **regulamento** relativo ao **MUR**, apresentada em 10 de julho de 2013, acompanhada de regulamentos de apoio apropriados e eficazes.

2.3 Recorde-se igualmente as propostas da Comissão de 2010 relativas à harmonização dos regimes nacionais de garantia de depósitos. Estes regimes visam neutralizar o impacto de uma falência nos pequenos depositantes para os primeiros 100 000 euros depositados.

2.4 O MUR **funcionaria** da seguinte maneira:

2.4.1 O BCE, enquanto instância de supervisão, **assinala** que um banco se encontra em sérias dificuldades financeiras e que é necessária a sua resolução.

2.4.2 Um **Comité Único de Resolução**, constituído por representantes do BCE, da Comissão Europeia e das autoridades nacionais implicadas, **prepara** em seguida a resolução desse banco.

2.4.3 Sob recomendação do Comité Único de Resolução ou por iniciativa própria, a **Comissão decide** se e quando é necessário colocar o banco em processo de **resolução** e **define** o **quadro** para a aplicação dos instrumentos de resolução e do fundo de resolução.

Estes instrumentos de resolução, definidos na DRRB e retomados no MUR, incluem:

— a alienação da entidade em questão;

— a criação de uma instituição de transição;

— a segregação dos ativos;

— o resgate interno (*bail-in*).

2.4.4 São as **autoridades nacionais de resolução**, sob a supervisão do Comité Único de Resolução, que **executam** o plano de resolução. Se uma autoridade nacional de resolução não respeitar as suas decisões, o Comité Único de Resolução pode dirigir decisões executivas diretamente aos bancos em dificuldades.

2.5 O **Fundo Único de Resolução Bancária** proposto encontra-se sob a autoridade do Comité Único de Resolução. O fundo deve assegurar a disponibilização de apoio financeiro durante a reestruturação do banco.

2.5.1 O fundo é comum a todos os países que participam no MUR. O seu financiamento é assegurado por todas as instituições financeiras dos países participantes, que pagam anualmente uma contribuição *ex ante* independentemente de haver ou não ações de resolução.

2.5.2 O fundo visa antes de mais assegurar a **estabilidade financeira**. Não se destina a absorver perdas nem a fornecer capital a uma instituição em processo de resolução. Não se trata, pois, de um fundo de resgate, nem de um fundo de garantia dos depósitos, e não se substitui aos que já existem. Destina-se, isso sim, a garantir a eficácia das ações de resolução.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Como foi várias vezes assinalado em 2012, um enquadramento financeiro integrado, ou seja, uma **«união bancária»**, constitui uma parte fundamental das medidas estratégicas para colocar de novo a Europa na via da recuperação económica e do crescimento <sup>(4)</sup>. Outras medidas, como uma maior coordenação das economias, também devem contribuir para esse fim.

3.2 O **Comité** frisou já anteriormente a importância da união bancária e salientou que é impossível preservar a longo prazo uma zona com uma moeda única, mas com 17 mercados financeiros e de crédito, mormente quando uma crise vem expor a fragmentação dessa zona em compartimentos nacionais. A união bancária deve, por isso, ser considerada **imprescindível e prioritária** a fim de partilhar os riscos, proteger os depositantes (nomeadamente através do «processo de liquidação»), restaurar a confiança e reiniciar o financiamento das empresas em todos os Estados-Membros <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Foi sobretudo o caso da comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Roteiro para uma união bancária», da comunicação da Comissão sobre o «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu», e do relatório dos quatro presidentes sobre o tema «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária».

<sup>(5)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p.8.

<sup>(3)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

3.3 Da mesma forma, o CESE afirmou já que a Comissão deveria apresentar **o mais rapidamente possível um calendário e mais pormenores sobre o MUR**. O mesmo vale, de resto, para outros objetivos correlatos, como a gestão de eventuais situações de crise no âmbito de ações comuns de supervisão. Isso tornaria a união bancária mais credível e lançaria bases comuns para o mercado interno no seu todo.

Entretanto, revelou-se que o MUS e o Regulamento e a Diretiva relativos aos requisitos de fundos próprios (CRDIV/CRR) deverão entrar em vigor em 2014, e a DRRB e o MUR em 2015. Faria pois sentido que o Conselho adotasse todo o pacote atempadamente.

3.4 O Comité também declarou a sua plena convicção de que o MUR poderá desempenhar posteriormente um papel complementar e ajudar a gerir as situações de crise de forma coordenada. No entanto, supervisão e resolução são duas faces da mesma moeda, já que o que se pretende não é que um Estado-Membro tenha de arcar com os custos de uma decisão tomada a nível europeu de liquidar um banco, sendo obrigado a reembolsar os depósitos <sup>(6)</sup>.

3.5 A proposta de **DRRB**, apresentada em meados de 2012, define um quadro para gerir as crises bancárias de forma preventiva nos **Estados-Membros**, garantir a estabilidade financeira e reduzir a pressão sobre as finanças públicas.

3.6 Uma vez entrada em vigor, a DRRB **harmonizará até um certo ponto** as legislações nacionais em matéria de resolução bancária e de cooperação entre as autoridades de resolução no que se refere à gestão das falências bancárias, em particular dos bancos transfronteiriços.

3.7 O **MUR** vai mais longe. Ao passo que a DRRB não permite **decisões de resolução uniformes** nem a utilização dos **fundos constituídos ao nível da UE**, será esse o caso do MUR para os Estados-Membros pertencentes à área do euro e para os Estados-Membros não pertencentes que optem por aderir.

3.8 O **Comité acolhe favoravelmente** o facto de o MUR prever a instituição de um **órgão e de um fundo europeus** que são o complemento adequado e lógico da DRRB e do MUS. Ambos os elementos, supervisão e resolução, passarão, assim, a ser realizados ao **mesmo nível de governação**.

3.9 A **DRRB** funcionará como **conjunto de regras** para a resolução bancária em todo o mercado interno e dará assim um apoio considerável ao **regulamento**. Dado que o regulamento é um prolongamento da DRRB, importa prever uma **coordenação adequada** entre ambos e **evitar as incoerências**.

3.10 O Comité considera igualmente crucial para a realização do mercado interno **coadunar o mais possível a DRRB e o Regulamento MUR**. Há que procurar assegurar a máxima coerência da DRRB. No interesse de criar condições o mais equitativas possível e de uma aplicação coerente das regras, a DRRB deve ser **aplicada de modo uniforme** em todos os Estados-Membros. A subsequente implementação do MUR deve igualmente ter em conta, tanto quanto exequível, os resultados das negociações sobre a DRRB.

3.11 Na medida em que a proposta de Regulamento MUR se inscreve na lógica da proposta de DRRB, cabe recordar as questões levantadas pelo Comité a esse respeito, nomeadamente o apelo para **mais clareza** sobre alguns dos novos instrumentos ainda não postos à prova em situações de crise sistémica (?). Além disso, importa ter em atenção a coerência entre o regulamento e a legislação em vigor, assegurando assim a **clareza jurídica**.

#### 4. Observações específicas sobre o mecanismo de resolução

4.1 Seria conveniente fazer avançar rapidamente o quadro global para a união bancária a fim de superar a atual fragmentação dos mercados financeiros e a quebrar a presente ligação entre as finanças públicas e o setor bancário.

4.2 O Comité reitera que o **enquadramento harmonizado** para a **recuperação e resolução bancária** deve tornar-se realidade o mais rapidamente possível e incluir regras transnacionais fortes a fim de assegurar a integridade do mercado unificado. O **MUR constitui um complemento necessário** desse dispositivo, e os textos em apreço devem ser acolhidos favoravelmente.

4.3 Por sua vez, a **realização do MUR** deve apoiar-se e inserir-se num **enquadramento totalmente harmonizado de recuperação e resolução bancária** que forme o quadro de base para a resolução bancária em toda a UE.

4.4 O MUR deve proporcionar não só um quadro único para a resolução de bancos em dificuldades na união bancária, e, dessa forma, condições equitativas nesse domínio, mas também um instrumento o mais **simples, eficiente e eficaz possível, suscetível de ser utilizado com a rapidez necessária** tanto a nível nacional como a nível transfronteiriço sempre que seja caso disso, e em especial em situações de emergência.

4.5 No que toca ao **Comité Único de Resolução**, é particularmente importante assegurar a sua independência, o conhecimento especializado dos seus membros e o controlo democrático. O comité deve assentar numa **base jurídica sólida** e está obrigado, nas suas decisões, a prestar contas, a assegurar a

<sup>(6)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 34.

<sup>(7)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

transparência e o **controle democrático** e a proteger os direitos das instituições da União. As suas **competências** devem ser **claramente** delimitadas em relação às instâncias de supervisão e a sua **composição** deve refletir um equilíbrio adequado entre intervenientes nacionais e partes interessadas a nível europeu. O comité e os seus membros devem possuir os conhecimentos necessários nos domínios abrangidos.

4.6 A **instituição** do Comité Único de Resolução pode ser vista como uma **etapa essencial** na concretização da união bancária e do MUR. Porém, importa não perder de vista o quadro mais geral da implantação do MUS e da DRRB e não contar antecipadamente com os resultados a esse nível.

## 5. Observações específicas sobre os sistemas de financiamento

5.1 O **Fundo Único de Resolução Bancária** deve assegurar a disponibilização de apoio financeiro durante a reestruturação do banco. O Comité reitera o seu apoio aos esforços da Comissão no sentido de criar um regime europeu de regulamentos financeiros, nomeadamente através do MUR. Um regime desse tipo assegura o tratamento em pé de igualdade de todas as instituições em todos os Estados-Membros através de sistemas de financiamento dos processos de resolução igualmente eficazes, o que é benéfico para todos os Estados-Membros e para o mercado único financeiro, na medida em que confere uma maior estabilidade e condições de concorrência equitativas<sup>(8)</sup>. Da mesma forma, a proteção dos pequenos depositantes através do regime de garantia de depósitos também merece ser estudada com atenção.

5.2 O Comité julga por isso apropriado que o **Mecanismo Único de Resolução** seja **apoiado** por um sistema de financiamento específico. Uma vez que a resolução deve ser financiada antes de mais pelo instrumento de resgate interno (a fim de que sejam os acionistas e outros credores a absorver as primeiras perdas) e pelos outros instrumentos previstos no regulamento, o Mecanismo Único de Resolução deve ser acompanhado de um **fundo único** com o objetivo de romper a ligação entre os poderes públicos e o setor bancário.

5.3 O Comité solicita que seja **rapidamente clarificada** a **base jurídica** do fundo, incluindo a questão da necessidade ou não de uma alteração dos Tratados.

5.4 Assim que forem prestados os esclarecimentos necessários sobre este ponto, convirá **proceder à criação** do fundo, sem no entanto contar antecipadamente com a evolução e os resultados ao nível do MUS e da DRRB.

5.5 A introdução de um sistema único lança igualmente **importantes desafios** e importa evitar ou limitar o mais possível, desde a fase inicial, quaisquer consequências indesejadas, assim como resolver previamente todos os problemas, como o do risco moral, para citar apenas um exemplo.

5.6 Ainda que o fundo intervenha apenas numa fase posterior, entre dois instrumentos, e especialmente após as medidas de resgate interno, e que as suas dotações só possam ser utilizadas para fins específicos, importa que o **fundo** seja **suficientemente grande** e que **todas as instituições financeiras** sejam obrigadas a **contribuir** para o financiar.

5.7 Para determinar o **nível-alvo** do fundo haverá que ter em **conta o quadro prudencial reforçado** já em vigor, as medidas preventivas e o papel dos planos de recuperação e resolução destinados a prevenir as crises, as exigências mais elevadas em termos de capital próprio e os novos mecanismos de resolução, incluindo o instrumento de resgate interno, bem como **outras medidas para a recuperação do setor financeiro**. Estes instrumentos e medidas já têm por meta reduzir a probabilidade de um banco falir. O Comité reitera, por isso, a sua posição sobre a DRRB, a saber, que os **critérios para a contribuição ex ante** devem poder ser revistos periodicamente<sup>(9)</sup>.

5.8 Pelos mesmos motivos, e a fim de evitar efeitos negativos para os cidadãos e para as empresas, há que prestar a atenção devida às **eventuais duplicações de custos para os bancos** devido à estrutura dupla de autoridades nacionais de resolução trabalhando ao lado de uma autoridade europeia de resolução.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(8)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

<sup>(9)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais»**

[COM(2013) 468 final]

(2014/C 67/11)

Relator: **Etele BARÁTH**

Correlator: **Stefano MALLIA**

Em 3 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais*

COM(2013) 468 final.

Foi incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 4 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 Em abril de 2011, o Conselho solicitou à Comissão que definisse com mais precisão os princípios de elaboração das estratégias da UE para a região do Mar Báltico (adiante estratégia para o Báltico) e para a região do Danúbio (adiante estratégia para o Danúbio), avaliasse o seu valor acrescentado e apresentasse um relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu até junho de 2013. Em dezembro de 2012, o Conselho Europeu solicitou à Comissão que apresentasse até final de 2014 uma estratégia da UE para a região do Adriático e do Mar Jónio em função dos resultados desta evolução.

1.2 Solicitado pela Comissão Europeia, o Comité Económico e Social Europeu elaborou um parecer sobre o relatório respeitante ao valor acrescentado das estratégias macrorregionais, preparado no âmbito adiante definido.

1.3 Logicamente, o presente parecer não abarcará a elaboração das estratégias macrorregionais para a costa atlântica <sup>(1)</sup> e a região mediterrânica <sup>(2)</sup> nem as propostas do Comité nesta matéria.

## 2. Constatações e conclusões

2.1 O CESE aprova as principais conclusões do relatório.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica», JO C 229 de 31.7.2012, p. 24.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Estratégia macrorregional da UE para desenvolver a coesão económica, social e territorial no Mediterrâneo» (ainda não publicado no Jornal Oficial)

2.1.1 A noção de macrorregião, porque assenta num princípio ascendente, pode responder seguramente aos desafios que se colocam às regiões. Os princípios aplicados no âmbito das duas experiências de estratégias macrorregionais até hoje realizadas na Europa revelaram-se ferramentas excelentes para reforçar a coesão e a convergência social, económica e territorial.

2.1.2 A perspetiva macrorregional, em sentido político, ambiental e socioeconómico, pode constituir um instrumento valioso para fortalecer a cooperação entre os Estados ou regiões da Europa, apaziguar as aspirações nacionalistas para avançar para o consenso social, o respeito e a aceitação mútuos, e contribuir para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, através da criação de um valor acrescentado europeu para as comunidades de interesses.

2.1.3 As estratégias macrorregionais podem ser instrumentos úteis para suprir as lacunas de comunicação e informar a população. A população das localidades e das regiões em causa e as empresas devem ser devidamente informadas acerca dos programas e dos projetos em curso.

2.1.4 O desenvolvimento de uma reflexão estratégica comum nas duas macrorregiões, a instauração de relações institucionais e a planificação mais criativa são bons exemplos dos primeiros êxitos da cooperação macrorregional de igual para igual – o novo estilo da política europeia. Os novos projetos e iniciativas, bem assim os êxitos granjeados pela ação comum, «mais do que uma simples impressão» fazem jus aos esforços que os atores socioeconómicos desenvolveram conjuntamente nas regiões.

2.1.5 O CESE aprova as principais conclusões do relatório.

- seria preferível um número inferior de prioridades;
- é necessário um compromisso político forte;
- são necessárias mais fontes de financiamento disponíveis;
- é essencial reforçar os conhecimentos administrativos (gestão, organização);
- é indispensável medir e avaliar os resultados do ponto de vista quantitativo e qualitativo
- é preciso reduzir a carga administrativa.

2.2 O CESE chama a atenção para o facto de a cooperação macrorregional se enquadrar no reforço da democracia da UE e das iniciativas que emanam da base. Trata-se de um catalisador positivo que defende e completa os valores fundamentais da UE.

2.3 Reconhece o rigor da metodologia utilizada no relatório bem como o fundamento da avaliação aprofundada, atendendo especialmente à falta de maturidade do método de analisar as estratégias macrorregionais e à ausência de indicadores estatísticos específicos.

2.4 O CESE aprova as conclusões do Conselho de junho de 2012 no sentido de aprofundar o mercado interno e desenvolver a competitividade da UE. É lamentável que o Conselho, à parte os princípios gerais – integração, coordenação, cooperação, governação a vários níveis, parceria – não contribua para a realização das estratégias macrorregionais por meio de instrumentos de fundo suplementares.

2.5 O CESE chama a atenção para a opinião dos peritos segundo a qual o principal problema é a falta de coerência entre as decisões políticas descentralizadas e o financiamento.

2.6 A prioridade a conceder à sustentabilidade (isto é, o crescimento «azul» e o «verde») e ao desenvolvimento da infraestrutura decorre naturalmente da reflexão macrorregional e é geradora de valor acrescentado europeu.

2.7 No curto e no médio prazo é porém das atividades económicas que pode vir um aumento do «valor acrescentado europeu» graças ao crescimento do PIB e do emprego.

2.8 No entender do CESE, a regra dos «três não» já é obsoleta; estão previstos recursos no âmbito das perspetivas financeiras a médio prazo 2014-2020, existe um sistema administrativo e institucional para facilitar a gestão e o quadro estratégico comum contém a regulamentação necessária. A bem do reforço da inovação, do apoio às PME, da ligação em rede e do crescimento do emprego, seria conveniente que, ao analisar a política de auxílios, houvesse um maior interesse pelo princípio dos «três sim» em relação às estratégias macrorregionais.

2.9 É preciso dar prioridade à estratégia macrorregional no período de programação europeia 2014-2020, integrando o «novo» modelo de cooperação territorial no acordo de parceria e nos programas operacionais (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) e colocando a tónica na noção de desenvolvimento macrorregional levado a cabo pelos atores, que apresenta as seguintes características:

- concentra-se em áreas específicas;
- é conduzido pelos atores locais ou seja grupos de ação macrorregionais compostos por representantes dos meios económicos e sociais, públicos e privados;
- é realizado com base em estratégias integradas e multisectoriais de desenvolvimento local;
- tem em conta, na sua conceção, as necessidades e o potencial macrorregional;

2.10 O desenvolvimento macrorregional levado a cabo pelas comunidades locais:

- incitará as comunidades macrorregionais a desenvolver abordagens ascendentes nos casos em que é necessário vencer desafios que envolvem mutações estruturais;
- reforçará as capacidades locais e estimulará a inovação (incluindo a inovação social), o espírito empresarial e a capacidade para a mudança ao encorajar o desenvolvimento e a descoberta do potencial inexplorado nas comunidades e territórios;
- contribuirá para a governação a vários níveis oferecendo às comunidades macrorregionais a possibilidade de participar plenamente na preparação da concretização dos objetivos da UE em todos os domínios.

2.11 O CESE poderá considerar, por sua própria iniciativa, a elaboração de uma análise global da importância das estratégias macrorregionais para o futuro da Europa e redigirá uma proposta sobre como adaptar essas estratégias a fim de desenvolver uma prática europeia uniforme.

### 3. Resultados

3.1 O relatório da Comissão constata que, segundo os relatórios de execução das estratégias para o Báltico e o Danúbio, as estratégias macrorregionais permitiram que se concretizassem novos projetos e se acelerasse a realização dos projetos transnacionais existentes. Além disso, facilitaram a ligação em rede e permitiram igualmente o lançamento de iniciativas conjuntas nas regiões em causa. Os projetos «emblemáticos» podem ser simultaneamente motores excelentes e projetos exemplares para as regiões.

3.1.1 A estratégia para o Mar Báltico, que enquanto primeira estratégia macrorregional pode servir de exemplo com os seus três grandes objetivos e quinze prioridades, delimitou desde o início com uma grande precisão as áreas suscetíveis de constituir os principais objetivos da cooperação regional, ao mesmo tempo que contribuem eficazmente para a implementação das políticas especializadas e das políticas horizontais europeias.

3.1.2 O desenvolvimento do setor marinho, o reforço dos laços regionais, o investimento no futuro do ser humano e em prol do crescimento económico são hoje os domínios-alvo que contribuíram com informação para outras abordagens de desenvolvimento de macrorregiões.

3.2 A estratégia do Danúbio – a segunda estratégia macrorregional a ser adotada e que comporta cinco grandes objetivos e onze prioridades – encerra em si, enriquecendo-os, a reflexão regional e os domínios de ação comum.

3.2.1 À semelhança das áreas temáticas da estratégia para o Báltico, dominam as prioridades em matéria de ambiente e de infraestruturas (ligações entre regiões, proteção do ambiente, reforço das regiões), mas as propostas e os projetos relacionados com a melhoria da prosperidade económica e social refletem as intenções políticas de dar cumprimento à Estratégia Europa 2020.

3.3 Em vários estudos o CESE aprova os esforços desenvolvidos pela União no sentido de os recursos serem utilizados o mais eficaz e eficientemente possível. Neste sentido, convém harmonizar os instrumentos e reforçar as ações comuns. Naturalmente será indispensável recorrer a recursos «externos». Também neste domínio, as iniciativas macrorregionais produziram novos resultados. (Citamos o exemplo de Baden-Württemberg e a coordenação dos fundos de capital de risco mencionados no relatório).

3.4 Tanto as duas estratégias em apreço como os pareceres de iniciativa até agora adotados pelo CESE, em particular sobre as estratégias macrorregionais para a região do Mediterrâneo e a costa atlântica, revelaram a importância da cooperação política e económica com os países terceiros e chamaram a atenção para as possibilidades de redução dos inúmeros riscos em matéria de política de segurança, de resolução dos problemas ligados à imigração ilegal, etc.

3.5 O CESE insiste fortemente na importância crucial dos acordos de parceria que estão a ser elaborados ou negociados. Ocorre exigir a representação da esfera macrorregional, uma coordenação apropriada com os parceiros sociais, a harmonização «horizontal» entre os países e as regiões, as propostas e os projetos que figuram em cada programa operacional e a participação ativa dos meios económicos e sociais e da sociedade civil.

### 4. Propostas

4.1 O CESE considera que é indispensável e possível alargar e aprofundar os princípios adotados.

4.2 Seria incorreto tratar as macrorregiões como um fenómeno puramente geográfico na medida em que convém ter igualmente em consideração a complexidade das relações sociais, económicas e históricas.

4.3 A formulação de «desafios comuns» e de «cooperação reforçada» para efeitos de coesão reduz a possibilidade de interpenetração funcional da macrorregião para lá das suas fronteiras, bem como o seu impacto nos processos paneuropeus de desenvolvimento e de coesão.

4.4 O relatório não define o «valor acrescentado» em relação com as macrorregiões. Segundo o CESE, no caso das estratégias macrorregionais o valor acrescentado remete forçosamente para o valor que as regiões ou os Estados-Membros, agindo sozinhos, só à força de grandes investimentos e em detrimento da eficácia poderiam criar.

4.5 No seu tempo, a enunciação do princípio dos «três não» era compreensível, mas não há dúvida de que este princípio implica hoje uma probabilidade de abandono do valor acrescentado europeu, num momento em que a recuperação ainda é frágil e precisa de ser reforçada.

4.6 A situação atual das estratégias macrorregionais reflete a abordagem europeia segundo a qual os instrumentos e os recursos disponíveis em cada região poderiam ser mais eficazes através de uma cooperação e de uma coordenação apropriadas nos Estados-Membros e nas regiões participantes, sendo que a Comissão desempenharia aqui um papel mais apagado. O valor acrescentado europeu ao nível das macrorregiões sai fortalecido.

4.7 Segundo o CESE, é provável que o valor acrescentado paneuropeu que pode ser gerado ao nível das macrorregiões aumente sensivelmente graças ao desenvolvimento de instrumentos suplementares, à melhoria da capacidade jurídica e institucional e à disponibilização de recursos suplementares.

4.8 No âmbito da avaliação dos cenários de desenvolvimento da União Europeia até 2020 e de algumas das suas propostas de interesse europeu, como por exemplo os objetivos e os fundos distintos do Mecanismo Interligar a Europa, cabe pedir contas a todos os níveis para cada «valor acrescentado» criado, sempre que se produzem investimentos ou desenvolvimentos graças à utilização de fundos europeus.

4.9 O alargamento destes instrumentos ao nível macrorregional é uma condição essencial para a realização da Estratégia Europa 2020.

4.10 O CESE entende que o alargamento dos quadros político, institucional, jurídico e financeiro, para além do controlo do «valor acrescentado europeu»,

— contribuiria para acelerar o processo de saída da crise;

— no que diz respeito ao futuro da Europa, permitiria, no quadro das reformas institucionais e da regulamentação, acompanhar de perto e avaliar em que medida as disposições adotadas por cada Estado-Membro respeitam a lógica europeia e estão em conformidade com os princípios do «valor acrescentado», ainda que o desenvolvimento ou investimento em questão não tenha sido realizado diretamente com fundos europeus;

— poderia gerar um importante valor adicional a bem do crescimento e da criação de emprego.

4.11 O CESE considera que a consolidação da governação política e do desenvolvimento nos campos de ação das estratégias macrorregionais traz um importante «valor acrescentado» europeu, e que é expectável que as tensões políticas mais ou menos fortes entre federalistas e «nacionalistas» que, até agora, têm marcado, por vagas sucessivas, a história da União Europeia, poderiam ser compensadas pelo fortalecimento de um nível intermédio de coordenação e cooperação.

4.12 O Comité considera que deve ser possível pensar as macrorregiões de maneira funcional. Os desenvolvimentos e demais medidas transfronteiras de interesse europeu reforçariam, mercê de redes inovadoras, o crescimento da União e, conseqüentemente, a sua coesão.

4.13 O Comité propõe que se realizem progressos a nível político no atinente ao tratamento das macrorregiões. Em princípio, é o Conselho que decide o apoio a conceder às iniciativas que emanam da base e a futura ajuda «lateral» e «descendente» que lhes fornecem todas as instituições. Em geral, com base nos ensinamentos até agora extraídos, é possível identificar vários domínios, a saber:

- a) investigação, educação, ensino das línguas, cooperação em matéria de cultura e de saúde;
- b) cooperação nos domínios da energia, proteção do ambiente, logística, transportes serviços públicos (abastecimento de água, águas residuais, resíduos);
- c) planificação conjunta dos organismos públicos, instituições regionais e coletividades territoriais;
- d) reforço da participação da sociedade civil e das ONG;
- e) cooperação em matéria de segurança e de migração;

f) reforço da concorrência no mercado (cooperação concreta no mercado de trabalho, apoiando as PME ou criando fundos de desenvolvimento);

g) cooperação em matéria de estatística.

4.14 As estratégias macrorregionais podem dar um contributo muito valioso à cooperação transfronteiras entre as cidades, à ligação em rede dos polos tecnológicos e ao desenvolvimento mais célere da inovação.

4.15 Trata-se essencialmente de domínios em que se justificam sobretudo as iniciativas vindas das bases e em que os conselhos económicos e sociais nacionais podem desempenhar um papel crescente. O relatório não menciona a importância da participação dos meios económicos e sociais e da concertação.

## 5. Trabalhos futuros

5.1 O CESE está de acordo que os participantes nas estratégias macrorregionais devem considerar que elas são da responsabilidade horizontal dos seus governos.

5.2 O CESE considera que as tarefas de natureza administrativa devem ser reduzidas ao mínimo e que a Comissão Europeia tem que elaborar e propor novos métodos para assegurar a participação do público, por exemplo mediante ferramentas de democracia eletrónica. É indispensável intensificar a participação tanto ao nível da preparação como ao da implementação.

5.3 É necessário respeitar o princípio segundo o qual os objetivos macrorregionais devem ser figurar em todos os acordos de parceria e nos programas operacionais.

5.4 A Comissão Europeia deve apoiar a ideia de partilha de boas práticas em relação aos instrumentos de programação atuais, também no caso das regiões que estão a ser desenhadas ou discutidas.

5.5 Na opinião do CESE, a falta de capacidades de gestão só pode ser suprida se se conseguir demonstrar que esta abordagem favorece a utilização eficiente dos recursos.

5.6 O Comité entende que é necessário introduzir medidas e indicadores realistas para assegurar o acompanhamento dos progressos realizados, mas a participação ativa da Comissão e de outras instituições europeias é indispensável para a elaboração do indicador do valor acrescentado em virtude das suas múltiplas facetas.

5.7 O Comité aprova a ideia de reforçar a abordagem *bottom-up* (da base para o topo), que até agora tem dado bons resultados, mas considera que é desejável associar mais intensamente a nível local os parceiros económicos e sociais e os defensores do ambiente e estabelecer relações «horizontais» com macrorregiões recentemente criadas.

5.8 O CESE considera necessário acelerar a implementação dos sistemas de gestão das estratégias e ter como objetivo não só a preservação da especificidade de cada um, mas também a sua extensão.

5.9 O CESE propõe que se pondere que, ao elaborar novas formas de gestão, a Comissão Europeia defenda igualmente uma opção que possa desembocar na instauração, no território da UE, de uma gestão «de nível intermédio», macrorregional e centrada no desenvolvimento.

5.10 As iniciativas macrorregionais têm, basicamente, duas dimensões – uma transnacional e outra europeia. Na opinião do CESE a atenção estava focalizada até agora exclusivamente na cooperação e na coordenação entre os diferentes países. Uma das conclusões mais importantes do relatório é que seriam muito bem-vindos esforços para que as ações comuns passem a ter uma dimensão europeia e, deste modo, produzam um valor acrescentado europeu.

5.11 Em seu entender, as iniciativas macrorregionais dotadas de dimensão europeia podem, se dispuserem de apoio adequado, contribuir para melhorar a credibilidade política da União Europeia e instaurar uma prática nova de desenvolvimento através da participação acrescida da sociedade.

5.12 Põe-se, mais uma vez, a questão de saber se os compromissos políticos assumidos a nível europeu e a desenvolver a nível local não poderiam ser escorados em compromissos macrorregionais a implementar a nível europeu. A «cooperação acrescida» evocada pela Comissão pode também remeter para esta questão.

5.13 A Comissão Europeia observa com razão que as estratégias macrorregionais e as estratégias assentes em bacias marítimas correspondem a aspirações semelhantes, mas este ponto reflete claramente as divisões existentes na Comissão e os riscos ligados à fragmentação das estratégias. Não é possível apresentar os elementos da «estratégia marítima» como elementos macrorregionais se os componentes, tais como infraestrutura das costas marítimas ou oceânicas, urbanização, produção, etc. não estão, nem podem estar associados às missões relacionadas com as capacidades ou com os perigos marítimos ou oceânicos que revestem importância do ponto de vista da produção e da proteção.

5.14 Importa aprovar sem reservas as conclusões do relatório que apontam para a existência de outras possibilidades inexploradas. Ao invés, a posição de que é possível expandir e consolidar as ações «mas sem o envolvimento da Comissão, ou [com base] mais exclusivamente num programa transnacional» não é aceitável.

5.14.1 Este é o único ponto da avaliação no qual a Comissão afirma explicitamente não querer participar na elaboração ou na execução das estratégias macrorregionais nem desempenhar qualquer papel, não obstante afirmar, ao mesmo tempo, que é possível desenvolver e implementar vários paradigmas. Todavia, o documento não fornece qualquer precisão quanto à natureza desses paradigmas!

5.15 O CESE apela à Comissão para que continue a desempenhar um papel central no desenvolvimento e na implementação das estratégias macrorregionais. Solicita também ao Conselho que ponha à disposição da Comissão os instrumentos e recursos que lhe permitam desempenhar este papel de forma adequada.

5.16 O conceito do programa transnacional mostra que os programas com valor acrescentado europeu podem obter um certo apoio, sem sair do âmbito dos «três não», como os que visam uma maior observância das disposições relativas à proteção do ambiente, o aumento dos investimentos na conectividade à escala da Europa ou uma massa crítica que possibilite a inovação.

5.17 O relatório tão-pouco dá a mais pequena informação acerca de como explorar o valor acrescentado europeu, como o avaliar e como utilizar os resultados e demais incentivos.

5.18 Os elementos apresentados de forma extremamente sucinta nas «Conclusões» precisam claramente de ser completados a fim de responderem às exigências que tal título implica. A questão da «governança» é naturalmente importante, já que em última análise é à União Europeia que cabe tomar as decisões sobre as questões gerais nesta matéria.

5.19 A perspetiva macrorregional, em sentido político, ambiental e socioeconómico, pode constituir um instrumento valioso para fortalecer a cooperação entre os Estados ou regiões europeias, apaziguar as aspirações nacionalistas para avançar para o consenso social, o respeito e a aceitação mútuos, e contribuir para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, através da criação de um valor acrescentado europeu para as comunidades de interesses.

5.20 As estratégias macrorregionais podem ser instrumentos úteis para suprir as lacunas de comunicação e informar a população. A população das localidades e das regiões em causa e as empresas devem ser devidamente informadas acerca dos programas e dos projetos em curso.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade**

[COM(2013) 348 final — 2013/0188(CNS)]

(2014/C 67/12)

Relator: **Petru Sorin DANDEA**

Em 27 de Junho de 2013, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

*Proposta de diretiva do conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade*

COM(2013) 348 final — 2013/0188 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 4 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 142 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva <sup>(1)</sup> que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade, que, em sua opinião, representa um passo importante para a implementação do plano de ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais <sup>(2)</sup>.

1.2 No entender do Comité, esta proposta não pode ser dissociada de outras iniciativas e da evolução ao nível europeu e internacional que visam um maior intercâmbio das informações entre as administrações fiscais, como, por exemplo, o alargamento da Diretiva europeia de 2005 relativa à tributação da poupança, a regulamentação FATCA, através da qual alguns países europeus tentaram estabelecer um acordo bilateral com os Estados Unidos, designadamente para garantir os seus próprios direitos. Note-se igualmente a Diretiva relativa à troca automática de informações, já em vigor e cujo âmbito de aplicação se pretende agora alargar.

1.3 Tendo em conta que os Estados-Membros perdem anualmente milhares de milhões de euros em resultado de práticas de fraude e de evasão fiscais, o CESE entende que a proposta da Comissão se justifica pelo facto de acelerar a aplicação de algumas das disposições da Diretiva 2011/16/UE.

1.4 A Comissão propõe adicionar cinco categorias à lista de categorias de rendimento que são objeto de troca automática de informações. O CESE concorda com a inclusão destas novas

categorias de rendimento por serem mais suscetíveis de serem afetadas pelo fenómeno de fraude fiscal do que as já abrangidas pela diretiva.

1.5 Uma vez que o fenómeno de fraude e de evasão fiscais é mundial, torna-se impossível combatê-lo apenas dentro da UE. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços de negociação, seja no âmbito da OCDE ou de outras estruturas internacionais, no sentido de promover a troca automática de informações como norma internacional.

1.6 Em particular, insta os Estados-Membros a assegurarem que a futura norma para a troca automática de informações tenha em conta os requisitos jurídicos legais, a experiência e os conhecimentos especializados da UE neste domínio e apela aos Estados-Membros para que adotem uma posição coordenada neste sentido, de modo a conferirem uma maior influência à posição europeia nos debates internacionais.

1.7 No que toca às iniciativas internacionais e europeias, o Comité considera ainda que se deve ambicionar uma situação com condições tão equitativas quanto possível no maior número de países, a fim de evitar ao máximo eventuais repercussões negativas para a União em termos económicos e não só.

1.8 Por questões de simplicidade e eficiência, tanto do ponto de vista da poupança de custos como em benefício de todas as partes envolvidas, o CESE considera que seria necessário uniformizar os diferentes sistemas de troca de informações próprios de cada uma das iniciativas, formando um só sistema. Tal deverá ser o caso, pelo menos, a nível europeu. Além disso, as regras subjacentes aplicáveis devem ser claras e inequívocas, bem como proporcionais aos objetivos almejados

<sup>(1)</sup> COM(2013) 348 final.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 722 final.

1.9 O CESE encoraja os Estados-Membros a assegurarem os recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários para que a troca automática de informações seja eficaz, tendo em conta a complexidade e o volume de informações que serão objeto de transferência entre os Estados-Membros a partir de 2015. A formação dos funcionários responsáveis pela troca de informações deverá ser uma prioridade.

1.10 Para que os novos instrumentos de combate a infrações fiscais sejam eficazes, o CESE considera que tanto a Comissão como os Estados-Membros terão de intensificar os seus esforços para simplificar e unificar a legislação em matéria fiscal.

## 2. Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/CEE

2.1 Tendo em conta que os fenómenos de fraude e de evasão fiscais se têm vindo a agravar nos últimos anos, com consequências graves para as receitas fiscais dos Estados-Membros que perdem anualmente milhares de milhões de euros, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva que altera algumas das disposições da Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade.

2.2 O objetivo da presente proposta é alargar o âmbito de aplicação da troca automática de informações na UE para além do que está previsto nos acordos de troca automática de informações em vigor na UE.

2.3 A Comissão propõe alterar o artigo 8.º da diretiva tendo em vista introduzir novas categorias de rendimento que passarão a ser objeto da troca automática de informações, suprimir a referência a um limite abaixo do qual um Estado-Membro pode não querer receber informações de um outro Estado-Membro e acelerar a aplicação das disposições da diretiva em vigor no respeitante ao alargamento da troca automática de informações.

2.4 As novas categorias de rendimento que passarão a ser objeto da troca automática de informações são: **dividendos; mais-valias; quaisquer outros rendimentos provenientes dos ativos detidos numa conta financeira; qualquer montante relativamente ao qual a instituição financeira seja o obrigado ou o devedor, incluindo quaisquer pagamentos de resgate; e saldos de contas.** Para todos estes rendimentos, os Estados-Membros procederão à troca automática de informações a partir de 2015.

2.5 Tendo em conta as consultas aos Estados-Membros, a Comissão propõe suprimir o limite abaixo do qual os Estados-Membros atualmente podem optar por não receber um determinado tipo de informação, argumentando que a condição não é prática e que os Estados-Membros estão de acordo com a sua supressão.

2.6 Relativamente às novas categorias de rendimento, que passarão a ser objeto da troca automática de informações, a Comissão não mantém a atualmente existente **condição de disponibilidade dos dados** no que respeita às categorias de

rendimento, incluindo no artigo 8.º, n.º 1. Esta abordagem acelera o alargamento e a aplicação dos acordos de troca automática de informações.

2.7 A proposta da Comissão vai ao encontro da iniciativa de alguns Estados-Membros de concluir acordos com os Estados Unidos da América no que respeita à sua Lei de Conformidade Fiscal de Contas Estrangeiras (FATCA), o que obriga à prestação de uma cooperação mais ampla, nos termos do artigo 19.º da Diretiva relativa à cooperação administrativa, também aos outros Estados-Membros.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A proposta de diretiva em análise representa uma das medidas referidas no plano de ação<sup>(3)</sup> para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais, apresentado pela Comissão no início de 2012 a pedido do Conselho Europeu. Num parecer anterior<sup>(4)</sup>, o CESE acolheu favoravelmente este plano e expressou o seu apoio aos esforços da Comissão para combater estes fenómenos que afetam o mercado interno.

3.2 Anualmente, os Estados-Membros perdem milhares de milhões de euros em resultado de práticas de fraude e de evasão fiscais. O CESE considera que a fraude<sup>(5)</sup> e a evasão<sup>(6)</sup> fiscais, pelo facto de minarem a base coletável e, por conseguinte, obrigarem os Estados-Membros a aplicar níveis de tributação elevados, além de serem ilegais representam uma prática imoral que afeta seriamente o funcionamento do mercado interno e cria distorções na equidade fiscal para os contribuintes.

3.3 A fraude e a evasão fiscais são fenómenos globais. Por conseguinte, as medidas para combater estes fenómenos no mercado interno têm de ser completadas com o acordo da OCDE, do G8, do G20 ou de outros organismos de modo a poderem contribuir para o desenvolvimento da troca automática de informações como norma internacional. O CESE acolhe favoravelmente os esforços de alguns Estados-Membros que já concluíram acordos com os Estados Unidos da América no que respeita à Lei de Conformidade Fiscal de Contas Estrangeiras (FATCA). O disposto no artigo 19.º da Diretiva relativa à cooperação administrativa permitirá aos Estados-Membros uma cooperação mais ampla no domínio da troca automática de informações. Saúda também o facto de a proposta para alargar a troca automática de informações proporcionar aos Estados-Membros uma base jurídica uniforme na UE que garantirá segurança jurídica e igualdade de condições tanto para as autoridades competentes como para os agentes económicos. Considera também importante que a futura norma internacional para a troca automática de informações tenha em conta os requisitos jurídicos, a experiência e os conhecimentos especializados da UE nesta matéria.

<sup>(3)</sup> Idem.

<sup>(4)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, p. 34.

<sup>(5)</sup> A fraude fiscal é uma forma de evasão fiscal deliberada que, de um modo geral, é punível no âmbito do direito penal. O termo inclui situações em que falsas declarações ou documentos falsificados são intencionalmente produzidos. (Definição extraída do COM(2012) 351 final).

<sup>(6)</sup> A evasão fiscal designa, geralmente, mecanismos ilícitos através dos quais a responsabilidade fiscal é oculta ou ignorada, ou seja, o contribuinte, paga menos impostos do que o que é legalmente obrigado a pagar porque não esconde das autoridades fiscais rendimentos ou informações.

3.4 A elevada complexidade e as grandes disparidades existentes entre os regimes fiscais dos Estados-Membros são obstáculos importantes à realização da troca automática de informações. O CESE considera que, para assegurar um funcionamento eficaz dos novos instrumentos de luta contra a fraude e a evasão fiscais, a Comissão e os Estados-Membros terão de intensificar os seus esforços para simplificar e unificar a legislação em matéria de fiscalidade.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão, através da sua proposta de diretiva, pretende introduzir no âmbito da troca automática de informações cinco novas categorias de rendimento, nomeadamente dividendos; mais-valias; quaisquer outros rendimentos provenientes dos ativos detidos numa conta financeira; qualquer montante relativamente ao qual a instituição financeira seja o obrigado ou o devedor, incluindo quaisquer pagamentos de resgate; e saldos de contas. O CESE concorda com a inclusão destas novas categorias de rendimento por serem mais suscetíveis de serem afetadas pelo fenómeno de fraude fiscal do que as já abrangidas pela diretiva.

4.2 Relativamente às novas categorias de rendimento, que passarão a ser objeto da troca automática de informações, a Comissão não mantém a condição de disponibilidade dos dados. Para todas estas categorias de rendimento, os Estados-Membros procederão à transmissão dos dados registados a partir do

ano fiscal de 2014. O CESE subscreeve a proposta da Comissão que, neste caso, visa acelerar a execução da troca automática de informações prevista na Diretiva 2011/16/UE.

4.3 A troca automática de informações no domínio da fiscalidade pressupõe que cada Estado-Membro receba de todos os outros um volume significativo de dados. O CESE recomenda que os Estados-Membros assegurem os recursos humanos, financeiros e a tecnologia de informação necessários à execução da troca automática de informações a partir de 2015.

4.4 Tendo em conta a complexidade dos dados que passarão a ser objeto dos acordos de troca automática de informações, o CESE solicita aos Estados-Membros que disponibilizem formação aos funcionários que vão operar com o sistema, de modo a garantir o bom funcionamento do mesmo.

4.5 Na sua proposta de diretiva, a Comissão não altera a referência à condição de disponibilidade dos dados no que respeita às categorias de rendimento previstas no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2011/16/UE. O CESE recomenda aos Estados-Membros que envidem esforços para que estes dados possam ser recolhidos a partir de 2017, altura em que, de acordo com o disposto na diretiva, serão incluídos nos acordos de troca automática de informações.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a fundos europeus de investimento a longo prazo**

[COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD)]

(2014/C 67/13)

Relator: **Michael SMYTH**

Em 4 e 17 de julho de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a fundos europeus de investimento a longo prazo*

COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 de (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 150 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamento da Comissão com vista a estabelecer um enquadramento de produtos transfronteiriço para investimentos a longo prazo. A introdução dos fundos de investimento a longo prazo da União Europeia (FEILP) contribuirá para estimular a procura de ativos de longo prazo por parte dos investidores.

1.2 O facto de os FEILP apenas poderem ser disponibilizados no âmbito da Diretiva relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos (DGFLA) e de terem de investir pelos menos 70 % dos fundos em projetos de longo prazo elegíveis, como infraestruturas físicas e sociais ou PME devia garantir a emergência de produtos de investimento estáveis.

1.3 O CESE aceita a maior parte da análise que a Comissão faz da expectativa de procura de FEILP e dos obstáculos regulamentares que atualmente impedem o investimento institucional e não profissional em novos projetos de infraestruturas transfronteiriças. O regulamento proposto tem potencial para estimular um significativo mercado único de investimento em projetos de longo prazo.

1.4 A proposta da Comissão de introduzir fundos de tipo fechado abertos a investidores institucionais e não profissionais é, provavelmente, a melhor abordagem, especialmente tendo em conta a provável emergência do mercado secundário de unidades de participação ou ações de FEILP.

1.5 Uma vez que o regulamento proposto é inovador no domínio dos mercados de investimento europeus, é necessário

acompanhar de perto a sua aplicação. O CESE saúda a proposta de acompanhar o desenvolvimento do mercado de FEILP. Caso a iniciativa não desenvolva um mercado de investimento a longo prazo transfronteiriço, serão realizadas novas avaliações e reformas, para resolver as deficiências e reforçar a atratividade dos FEILP.

## 2. Contexto da proposta de regulamento

2.1 Em 26 de junho de 2013, a Comissão publicou uma proposta de regulamento relativo a fundos de investimento a longo prazo da União Europeia (FEILP), juntamente com uma longa avaliação de impacto <sup>(1)</sup>. A Comissão afirma que a criação de um veículo de financiamento transfronteiriço desta natureza tem como principal objetivo aumentar o volume de financiamento não-bancário disponível para as empresas na UE que necessitem de capital a longo prazo para projetos relacionados com:

- infraestruturas, tais como no domínio dos transportes, das comunicações, da energia ou da educação;
- investimentos em empresas não cotadas em bolsa, maioritariamente PME;
- investimentos em ativos imobiliários, tais como edifícios ou compra direta de um ativo de infraestrutura;
- investimentos em infraestruturas sociais, infraestruturas de inovação e proteção do ambiente.

<sup>(1)</sup> SWD(2013) 231 final.

2.2 As propostas da Comissão estão em consonância com a abordagem adotada no Livro Verde – O financiamento a longo prazo da economia europeia <sup>(2)</sup>, aprovado pelo CESE em julho de 2013 <sup>(3)</sup>. Tal como sugere o título do regulamento, a ênfase é colocada em estimular e facilitar maiores volumes de investimento a longo prazo em toda a Europa. É necessário tornar esses investimentos a longo prazo mais amplamente disponíveis e mais atrativos para os investidores.

2.3 Importa atuar a nível europeu, dado que a investigação da Comissão assinala anomalias, incongruências e fragmentação na criação de veículos de fundos de investimento a longo prazo em toda a União. O Anexo 2 da avaliação de impacto que acompanha a proposta revela em pormenor estas incongruências nos regimes de fundos de longo prazo na Alemanha, Reino Unido, França, Irlanda, Países Baixos, Itália e Luxemburgo. Segundo a Comissão, não existem normas transfronteiriças acordadas em relação à definição de investimentos e ativos de longo prazo, a quem se adequam e como funcionam.

2.4 O enquadramento transfronteiriço atualmente em vigor para os investimentos – os organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) – refere-se a carteiras de valores mobiliários líquidos transferíveis, como obrigações e ações. As classes de ativos excluídas dos OICVM, designadamente ativos reais de longo prazo como infraestruturas e propriedades, são fundamentais para assegurar o crescimento sustentável. De um modo geral, os instrumentos de investimento a longo prazo não são valores mobiliários e são ilíquidos, sem mercados secundários e muitas vezes exigem compromissos iniciais de capital substanciais. Estes fatores podem desencorajar até os maiores investidores institucionais.

2.5 A Comissão identifica três conjuntos de riscos habitualmente associados aos investimentos em ativos de longo prazo:

- o risco de iludir os investidores quanto à natureza dos riscos dos ativos de longo prazo;
- o risco associado à iliquidez dos ativos de longo prazo; e
- o risco de que os fundos de longo prazo existentes não tenham experiência suficiente na seleção de ativos, no acompanhamento de projetos e no alinhamento dos perfis de rendimento com as necessidades potenciais dos clientes.

2.5.1 Foi maioritariamente devido a estes riscos que os fundos europeus de investimento a longo prazo não foram, até ao momento, totalmente coroados de êxito. Nem sempre corresponderam às expectativas do seu desempenho previsto e os investidores foram induzidos em erro sobre os rendimentos esperados, existindo ainda algumas provas de venda abusiva de fundos. A Comissão reconhece a necessidade de cumprir adequadamente as diligências e a gestão profissional de tais fundos de investimento a longo prazo. No regulamento, é colocada uma grande ênfase no que respeita à disponibilização de informação adequada e à elaboração de materiais para a introdução no mercado. Os FEILP não profissionais constituirão um

produto de investimento para investidores não profissionais em forma de pacote e necessitarão de um documento de informações fundamentais sobre o pacote de produtos de investimento de retalho (PRIP KID) para a comercialização junto de investidores não profissionais. Serão necessários avisos claros e destacados para os investidores não profissionais relativamente à estrutura fechada do veículo, ao seu horizonte de investimento e à ausência de qualquer tipo de direitos de resgate precoce.

2.6 A Comissão estima que são necessários entre 1,5 e 2 biliões de euros em financiamento de projetos de infraestruturas na Europa até 2020, o que evidencia a necessidade de financiamento em grande escala. O exercício de consulta na elaboração da avaliação de impacto da Comissão reuniu provas substanciais de que existe interesse da parte de investidores (tanto institucionais como não profissionais) no que respeita aos FEILP.

### 3. Principais características da proposta

3.1 O resultado das observações *supra* tem sido o desenvolvimento e desempenho insuficientes do mercado de instrumentos de investimento a longo prazo em toda a UE. Mais especificamente, calcula-se que os fundos são inferiores ao que poderiam ser; que os custos da gestão são mais elevados do que seria desejável; e que os investidores não profissionais têm escolhas muito limitadas em matéria de fundos nos Estados-Membros. São necessárias ações a nível da UE para resolver a situação e a Comissão propõe, assim, a criação de um mercado único para os fundos de investimento a longo prazo.

3.2 São identificadas sete opções estratégicas, com base na sua capacidade de realizar estes objetivos operacionais. Estas opções variam entre (1) manter o *status quo*, (2) um rótulo e um código de produto voluntários, (3) alargar os organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) de forma a incluir alguns ativos a longo prazo, (4) lançar um produto fechado de investimento a longo prazo – elaborado com base no modelo dos OICVM – aberto apenas aos investidores institucionais, (5) o mesmo produto, mas aberto a indivíduos com elevado património líquido, (6) um novo fundo com uma normativa reforçada de proteção dos investidores e sem direito de resgate, aberto a todos os investidores, incluindo os pequenos investidores e, por último, (7) o mesmo fundo, mas com direito de resgate depois de um período de permanência obrigatória.

3.3 Destas sete opções, a preferida é a opção seis, designadamente um novo fundo de investimento de longo prazo (FEILP) aberto a todos os investidores e sem direito de resgate. Esta opção é similar aos modelos existentes nos Estados-Membros que permitem investimentos de investidores não profissionais.

3.4 Os FEILP, ao abrigo da proposta da Comissão, operarão no âmbito do regime da Diretiva «Gestores de Fundos de Investimento Alternativos» (DGFIA) como uma nova categoria de fundos de investimento de capital fixo autorizados. Dado que o quadro legislativo dos FEILP tem por base um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, será diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, sem necessidade de transposição. Há também vários aspetos do regime sobre os quais o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (AEVMM) elaborará normas técnicas de regulamentação.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 150 final/2.

<sup>(3)</sup> JO C 327 de 12.11.2013.

3.5 O FEILP destina-se ao investimento em ativos a longo prazo adequados ao ciclo de vida do fundo. O conceito geral e a orientação da estrutura penderão para os ativos de longo prazo, tais como os projetos de infraestrutura. A Comissão estabelece normas sobre a forma de investir na carteira de um fundo europeu de investimento a longo prazo. Pelo menos 70 % devem ser investidos em ativos de longo prazo e não mais de 30 % em ativos elegíveis para o investimento pelos OICVM. O limite de 70 % relativo à composição da carteira não se aplica nos primeiros cinco anos de vida do fundo europeu de investimento a longo prazo, durante o ciclo de vida do FEILP por 12 meses se o plano procurar obter novo capital e, ao aproximar-se o seu fim de vida, quando o FEILP começa a vender os ativos, em conformidade com a sua política de resgate.

3.6 Os fundos europeus de investimento a longo prazo devem ter um capital fixo e um prazo determinado. Os investidores não terão o direito de solicitar o resgate dos seus investimentos antes do prazo previsto. A duração do prazo fixado será determinada pela natureza dos ativos que o fundo europeu de investimento a longo prazo pretende adquirir e possuir. Como tal, há uma correlação entre o horizonte dos ativos a longo prazo que serão adquiridos e o horizonte do resgate do fundo europeu de investimento a longo prazo. O AEVMM deverá elaborar normas técnicas de regulamentação para delinear ainda mais elementos que adequem o ciclo de vida do fundo europeu de investimento a longo prazo ao ciclo de vida de cada ativo individual.

3.7 O artigo 17.º da proposta de diretiva prevê a emergência de um mercado secundário de participações ou ações num fundo europeu de investimento a longo prazo. Tal proporcionaria liquidez aos investidores que quisessem um resgate total

ou parcial das suas participações e, como tal, não afetaria o financiamento subjacente dos projetos dentro do próprio FEILP.

3.8 Os FEILP serão produtos de investimento na aceção da Diretiva relativa aos Mercados de Instrumentos Financeiros (DMIF) e, por conseguinte, sujeitos a todos os requisitos da referida diretiva em relação à comercialização, venda e divulgação de informações.

3.9 Os FEILP parecem ser um desenvolvimento positivo, quer em termos de criação de um novo rótulo de produto e passaporte de retalho para o setor de ativos a longo prazo/de tipo fechado, quer como uma possível fonte de financiamento para empresas da UE não cotadas. A Comissão considera que existe interesse da parte de gestores e investidores num produto desse género e que este será interessante para quem faz parte dos setores de infraestruturas, por ser uma fonte de financiamento alternativa.

3.10 Dado o carácter inovador da proposta de regulamento, as questões relacionadas com o seu acompanhamento e avaliação adquirem uma importância ainda maior. A Comissão reconhece-o e propõe monitorizar o crescimento ou não do mercado dos FEILP durante um período inicial de possivelmente quatro anos. Os principais indicadores de desempenho, como o número de fundos estabelecidos que operam de forma transfronteiriça, a dimensão média dos fundos europeus de investimento a longo prazo, os pontos de vista dos investidores e as proporções relativas dos fundos em função da sua infraestrutura, propriedade, PME, etc., permitirão validar o êxito ou fracasso desta iniciativa. Caso a iniciativa não desenvolva um mercado transfronteiriço de investimento a longo prazo, serão realizadas novas avaliações e reformas, com vista a resolver as deficiências e reforçar a atratividade dos FEILP.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência 2012»**

[COM(2013) 257 final]

(2014/C 67/14)

Relator: **Juan MENDOZA CASTRO**

Em 3 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência 2012*

COM(2013) 257 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Uma década depois da sua entrada em vigor, há que salientar o grande êxito do Regulamento 1/2003, que implicou uma profunda mudança na política da concorrência da UE.

1.2 O CESE considera positivo o relatório de 2012 em que se especifica, nomeadamente, a atividade realizada pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em ações *antitrust* e de luta contra os cartéis.

1.3 O CESE solicitou reiteradamente a criação de um quadro para a proteção jurídica dos consumidores, pelo que destaca a apresentação da proposta de diretiva relativa às ações de indemnização por infrações às disposições do direito da concorrência.

1.4 O Comité considera acertada a abordagem de «manter as coisas como estão» em matéria de concorrência, apesar da crise económica. No entanto, não se pode ignorar o facto de haver potências económicas, que competem com a UE nos mercados mundiais e utilizam abertamente auxílios estatais e práticas limitativas da concorrência.

1.5 Os auxílios estatais para salvar o setor financeiro do colapso exigiram grandes somas de fundos públicos que representarão um encargo para os contribuintes durante vários anos e só se justificarão se a reforma do setor financeiro evitar que se repitam, no futuro, os comportamentos irresponsáveis que conduziram à crise financeira. Dada a necessidade de restaurar a credibilidade do sistema financeiro, o CESE congratula-se com o facto de a Comissão atribuir a máxima prioridade à investigação sobre os índices Euribor e Tibor.

1.6 O CESE louva o pacote sobre os meios de pagamento, apresentado pela Comissão em julho de 2013, que considera um passo na direção certa.

1.7 A aplicação dos princípios gerais a casos concretos evidenciará se a modernização dos auxílios estatais (MAE) e o novo quadro sobre os auxílios para os serviços de interesse económico geral (SIEG) resultam numa aplicação mais eficaz e mais justa do TFUE. Dadas as suas características específicas, os serviços postais devem merecer consideração especial em matéria de auxílios estatais.

A política em matéria de auxílios estatais deve permitir que as autoridades públicas concedam auxílios às empresas que contribuam para os objetivos de crescimento da UE, limitando, ao mesmo tempo, as distorções da concorrência.

1.8 Cabe pôr em dúvida se a liberalização – objetivo central da política energética da UE – terá reforçado a concorrência e a transparência dos mercados e reduzido os preços para os utilizadores, e a Comissão parece reconhecer isso.

1.9 Relativamente ao mercado das telecomunicações, o CESE considera que os principais objetivos devem ser: obter uma redução real das tarifas telefónicas para as famílias e as empresas, estabelecer uma ligação de banda larga universal de qualidade, eliminar as tarifas de itinerância (*roaming*) e estabelecer um regulador único na UE.

1.10 No caso das empresas de alta tecnologia, sujeitas a inovação constante, a longa demora entre o início das ações e a tomada de decisões pode levar ao desaparecimento das empresas prejudicadas pelas práticas anticoncorrenciais.

1.11 O CESE sugere que se pondere uma maior harmonização no mercado de livros eletrónicos, a fim de evitar a arbitragem e de caminhar no sentido da integração deste mercado.

1.12 O CESE congratula-se e apoia os esforços da Comissão para sancionar o uso abusivo de patentes por parte de grandes empresas farmacêuticas para impedir o acesso de medicamentos genéricos ao mercado. No entanto, dados os elevados lucros dessas empresas, as multas dificilmente terão um carácter dissuasivo. Devem-se considerar medidas jurídicas mais fortes no caso de violação dos princípios da concorrência no mercado de medicamentos.

## 2. Conteúdo do relatório de 2012

2.1 Em 2012, apostou-se no papel da política da concorrência para consolidar o mercado único. Para atingir esse objetivo, a Comissão cooperou com as autoridades nacionais responsáveis pela concorrência (ANC) e com a Rede Europeia da Concorrência (REC) tendo em vista coordenar os esforços na aplicação das regras antimonopólio. A aplicação das regras da concorrência centrou-se particularmente em setores «de importância sistémica e transversal para a economia» a fim de assentar as bases para um crescimento sustentado.

2.2 O relatório analisa a política da concorrência aplicada a quatro domínios essenciais: o setor financeiro, os auxílios estatais, as indústrias de rede (energia, telecomunicações, serviços postais) e a economia do conhecimento.

2.3 Refere igualmente o diálogo mantido com outras instituições da UE, especialmente o PE, mas também o CESE e o CR.

## 3. Observações na generalidade

3.1 *A política da concorrência da UE após uma década de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1/2003 (Regulamento 1/2003)*

3.1.1 O Regulamento 1/2003 implicou uma mudança radical na política da concorrência da UE. Desde a sua entrada em vigor, as ações relacionadas com a concorrência aumentaram oito vezes em comparação com o mesmo período anterior. É de assinalar o grande aumento da atividade dos Estados-Membros, que se converteram nos principais promotores dos princípios da concorrência na medida em que adotaram 88 % das decisões na matéria.

3.1.2 Notável foi também o funcionamento da Rede Europeia da Concorrência (REC), e o seu impacto sentiu-se a dois níveis. Por um lado, e em termos gerais, o trabalho partilhado entre as diferentes autoridades nacionais decorreu sem problemas e os mecanismos de cooperação e coordenação previstos no Regulamento 1/2003 funcionaram eficazmente. Por outro, com o apoio do trabalho político da REC, a aplicação do Regulamento 1/2003 também deu lugar a um importante grau de convergência voluntária da legislação dos Estados-Membros em matéria de procedimentos e competências de sanção.

3.1.3 Embora as decisões adotadas pela Comissão não tenham aumentado muito em termos quantitativos (ficando aquém das expectativas criadas pela reforma), elas destacaram-se em termos qualitativos pela importância dos casos tratados. Tudo isso permite afirmar, como conclusão, que o Regulamento 1/2003 foi muito bem-sucedido na consecução dos objetivos almejados.

## 3.2 O relatório de 2012

3.2.1 O CESE considera positivo o relatório de 2012, que expõe a atividade realizada no domínio de uma das políticas fundamentais da UE.

3.2.2 O Comité manifestou repetidamente o seu apoio às decisões *antitrust* e à luta contra os cartéis como um aspeto essencial da política de concorrência. Nesta matéria houve, em 2012, importantes ações da Comissão e sentenças do Tribunal de Justiça da União Europeia.

3.2.3 A Comissão Europeia continuou a assegurar o bom funcionamento do mercado único, não obstante os apelos ocasionais para que adotasse uma postura mais flexível face a comportamentos anticoncorrenciais de empresas ou Estados-Membros, em razão da crise económica. Na opinião do Comité, trata-se de uma decisão acertada.

3.2.4 O CESE sempre considerou a política da concorrência como um fator essencial do mercado interno e deve reafirmá-lo uma vez que a turbulência que afeta a economia europeia desde 2008 põe à prova a determinação da UE em mantê-la. As autoridades públicas podem ser tentadas a aceitar que a retoma se deve sobrepor ao cumprimento dos Tratados podem também cair na tentação de proteger determinados setores em dificuldades ou ignorar princípios básicos que proibem o abuso de posição dominante ou os acordos celebrados entre empresas para partilharem o mercado.

3.2.5 Não obstante, o cumprimento estrito da política da concorrência constitui um desafio em termos de assentar as bases para a retoma e consolidar uma economia forte e competitiva quando determinados países ou blocos económicos que competem com a UE nos mercados mundiais não respeitam os mesmos princípios. Os auxílios estatais da China à sua siderurgia (além de outras vantagens, como os salários baixos) constituem um exemplo entre muitos.

3.2.6 O CESE sublinhou reiteradamente a necessidade de a UE criar instrumentos para a proteção jurídica dos consumidores, que lhes permitam solicitar uma indemnização por danos causados pela violação do direito da concorrência. Para além de criar um meio de defesa dos direitos patrimoniais de cidadãos e empresas, estas ações judiciais podem contribuir para a luta das autoridades públicas nacionais e europeias contra os abusos de posição dominante e os cartéis. Por conseguinte, destaca a apresentação, em 11 de junho de 2013, da Proposta de relativa a

certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infrações às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia (1).

#### 4. Concorrência no setor financeiro

4.1 No contexto da crise, a Comissão aprovou fusões bancárias com mais rapidez do que o habitual e, entre 1 de outubro de 2008 e 1 de outubro de 2012, deu o seu aval a auxílios ao setor financeiro no valor de 5 058,9 mil milhões de euros (40,3 % do PIB da UE), dos quais foram utilizados 1 615,9 mil milhões de euros (12,8 % do PIB). Num período quase similar, os auxílios estatais à economia real ascenderam a 82,9 mil milhões de euros (0,7 % do PIB).

4.2 Os auxílios estatais temporários – sustentados pelo TFUE – salvaram o setor financeiro do colapso e foram imprescindíveis para evitar danos graves na economia. Nos Estados-Membros beneficiários, esses auxílios estiveram condicionados ao saneamento e à reestruturação dos bancos. Mas, em última instância, a utilização de grandes somas de dinheiro financiadas pelo contribuinte europeu para salvar o setor financeiro só se justificará caso uma reforma profunda deste setor evite a repetição dos comportamentos irresponsáveis que conduziram à crise atual.

4.3 A transparência, eficácia e solidez dos mercados financeiros estão seriamente postas em causa por certos escândalos que afetaram grandes instituições bancárias. As coimas pesadas aplicadas em certos casos não afetam substancialmente os resultados dos gigantes do mundo financeiro que, em alguns casos, foram salvos da bancarrota por fundos públicos. Depois do escândalo Libor, a suspeita alargou-se à elaboração de outros índices, como o Euribor e o Tibor. O CESE saúda a decisão da Comissão de atribuir a máxima prioridade à investigação sobre esta matéria, dado o seu grande impacto sobre a economia.

4.4 O CESE regista a decisão da Comissão de iniciar procedimentos de investigação relativos ao mercado de *swaps* de risco de incumprimento (CDS) para determinar se os grandes bancos (JP Morgan, Bank of America Merrill Lynch, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Crédit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Royal Bank of Scotland, UBS, Wells Fargo Bank/Wachovia, Crédit Agricole e Société Générale) recorreram a práticas restritivas da concorrência na prestação de informação financeira imprescindível para operar nesse mercado (fornecendo-a apenas ao Markit) e no sistema de compensação (favorecendo a ICE Clear Europe, ou seja, nove dos referidos bancos).

4.5 O sistema de pagamento eletrónico no espaço económico europeu (EEE) está dominado por duas grandes empresas, a MasterCard e a Visa, que estabelecem as comissões interbancárias multilaterais (CIM), mediante um acordo com os bancos.

No caso da empresa Visa, os cartões de crédito e débito representam 41 % do total dos cartões existentes no EEE, conferindo-lhe um controlo virtual de um mercado onde, em 2010, se realizaram 35 000 milhões de transações no valor de 1 800 milhões de euros. O sistema é contrário aos princípios da concorrência e prejudicial para o consumidor. É inadequado às mudanças tecnológicas e nocivo para o comércio transfronteiriço. O acórdão do Tribunal Geral da UE que confirma a proibição das CIM em relação à MasterCard (2) deveria tornar-se um critério geral em matéria de meios de pagamento.

4.6 O CESE saúda o pacote de medidas sobre sistemas de pagamento apresentado pela Comissão, em 24 de julho de 2013, em que, nomeadamente, se impõem limites máximos às comissões sobre os cartões de crédito (0,3 %) e de débito (0,2 %). Trata-se de um passo na direção certa, embora fosse desejável reduzir mais as comissões, no caso das primeiras, e eliminar as segundas.

#### 5. Reforma dos auxílios estatais

5.1 A aplicação aos casos concretos permitirá apreciar se a reforma das regras para os auxílios estatais garante uma maior justiça e eficácia no cumprimento dos princípios gerais do TFUE. O CESE mostrou-se, em geral, de acordo com o novo quadro sobre os auxílios estatais para os serviços de interesse económico geral (SIEG) (3) aprovado em 2011, considerando-o mais diversificado e proporcional aos diferentes tipos de serviços públicos. No entanto, o Comité também assinalou que a eficiência não devia primar sobre a qualidade, os resultados e a sustentabilidade dos serviços, em especial no caso da prestação de serviços sociais e de saúde. Além disso, devem também ser tidas em conta as especificidades das empresas de economia social (cooperativas, mutualidades, associações e fundações) (4).

5.1.1 Para uma aplicação adequada das regras gerais em casos concretos, o Comité relembra as características especiais dos SIEG, que ocupam uma posição de destaque entre os valores comuns da União e fomentam os direitos fundamentais e a coesão social, económica e territorial, sendo, por isso, cruciais na luta contra as desigualdades da sociedade e, cada vez mais, também no desenvolvimento sustentável.

5.2 O CESE apoiou igualmente a modernização dos auxílios estatais (MAE) (5), embora tenha proposto aumentar, de forma permanente, o limite dos auxílios de minimis de 200 000 para 500 000 euros, à semelhança do que tinha sido decidido para os SIEG (6). A aplicação plena do processo de modernização requer reformas de várias regras setoriais. No entender do CESE, as novas orientações em matéria de banda larga – aprovadas no final de 2012 (7) – são acertadas porque facilitam o financiamento público de infraestruturas indispensáveis para cumprir os objetivos da Agenda Digital.

(2) Processo T-111/08.

(3) Resolução do Parlamento Europeu de 15.11.2011, JO C 153 de 31.5.2013.

(4) JO C 248 de 25.8.2011, p. 149.

(5) COM(2012) 209 final.

(6) JO C 11 de 15.1.2013, p. 49.

(7) IP/12/1424.

(1) COM(2013) 404 final.

5.3 O CESE entende que a política em matéria de auxílios estatais deve permitir, entre outros objetivos, que as autoridades públicas possam conceder auxílios às empresas que contribuam para os objetivos de crescimento da UE, limitando, ao mesmo tempo, as distorções da concorrência.

5.4 Cabe manifestar uma certa preocupação em relação à proposta de Regulamento (UE) da Comissão por declarar certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE<sup>(8)</sup>, pois ameaçam seriamente o emprego das pessoas com deficiência em determinados Estados-Membros. O CESE recomenda, em especial, que os auxílios estatais destinados ao emprego e à formação de grupos vulneráveis, como as pessoas com deficiência, fiquem isentas da aplicação do limiar com base no PIB nacional e num valor absoluto, uma vez que isso não teria qualquer efeito de prevenção das distorções da concorrência.

## 6. Promover a concorrência nas indústrias de rede: a espinha dorsal do mercado único

### 6.1 Energia

6.1.1 Desde a década de 1990 que a UE tem levado a cabo uma intensa atividade legislativa para liberalizar os mercados da energia. O Terceiro Pacote (2011) é o último e o mais importante dos esforços destinados a estabelecer um mercado único da energia a partir de 2014. Todavia, as políticas europeias não foram aplicadas com determinação suficiente nos Estados-Membros, onde se registam situações de oligopólios por empresas privadas, prejudiciais para os consumidores e utilizadores.

6.1.2 Cabe pôr em dúvida se a liberalização – objetivo central da política energética da UE – terá reforçado a concorrência e a transparência dos mercados e reduzido os preços para os utilizadores. Atualmente, os preços elevados da energia causam problemas sérios às famílias com menores recursos (risco de pobreza energética) e, no caso das empresas, o facto de serem frequentemente mais elevados do que os seus concorrentes nos mercados mundiais (Japão, EUA) constitui uma desvantagem, sobretudo no tocante às indústrias com elevado consumo de eletricidade, como acontece com a siderurgia, entre outras. A Comissão afirma que a «política de concorrência não pode, por si só, integrar os mercados do gás e da eletricidade da UE, garantir a fixação de preços competitivos e a segurança do fornecimento». Esta afirmação pode ser um reconhecimento implícito da necessidade de efetuar mudanças na política energética.

6.2 *Telecomunicações.* O relatório de 2012 assinala que, nos últimos quinze anos, se realizaram grandes progressos em matéria da concorrência no mercado das telecomunicações. O Comité está de acordo com essa afirmação, embora a nota dominante continue a ser a fragmentação e uma concorrência real insuficiente entre as empresas. Em consequência, em determinados Estados-Membros, as tarifas telefónicas e de banda larga são consideravelmente elevadas. Na opinião do Comité, uma política europeia no setor das telecomunicações deveria perseguir quatro objetivos centrais:

— obter uma redução real das tarifas telefónicas para as famílias e as empresas;

— estabelecer uma ligação de banda larga universal de qualidade;

— eliminar as tarifas de itinerância (*roaming*);

— estabelecer um regulador único na UE.

6.3 *Serviços postais.* A Comissão adotou resoluções que aprovam a concessão de auxílios estatais aos serviços postais do Reino Unido, França e Grécia ao mesmo tempo que determinou a devolução de certos montantes nos casos do Bpost (417 milhões de euros) e do Deutsche Post (entre 500 milhões e mil milhões de euros), estando estes último caso pendente de decisão judicial. Dada a importância dos montantes a devolver, o CESE recorda a necessidade de o serviço postal liberalizado ser eficaz, competitivo e capaz de prestar um serviço universal de qualidade a preços acessíveis<sup>(9)</sup> e questiona-se sobre o impacto que eventuais acórdãos confirmativos poderão ter no emprego e na qualidade do serviço das empresas afetadas.

6.3.1 *Empresas de encomendas.* Em relação ao bloqueio da aquisição da TNT Express pela UPS, o Comité toma nota dos argumentos apresentados pela Comissão de que, na UE, o número de empresas é reduzido e que a eliminação de um concorrente teria sido prejudicial para os clientes.

## 7. Economia do conhecimento

7.1 Sob o título «Impedir os abusos nos setores digitais embrionários e em rápida evolução», o relatório da Comissão faz referência a várias ações ligadas a comportamentos contrários à concorrência por parte de grandes empresas que controlam quotas significativas do mercado em matéria de telefonia (Samsung, Motorola), portais de pesquisa, além de outras atividades (Google) e informática (Microsoft). Esta última mereceu grande destaque nos meios de comunicação por lhe ter sido aplicada uma multa de 561 milhões de euros, uma das mais altas registadas historicamente (lucros brutos da Microsoft em 2012: 59,16 mil milhões de dólares americanos). O CESE apoia totalmente as decisões adotadas que, em termos gerais, merecem as considerações assinaladas nos pontos que se seguem.

7.1.1 Por vezes, o lapso de tempo entre o início das ações e a decisão final é bastante longo (nove anos no caso da multa de 497 milhões de euros imposta à Microsoft em março de 2004) devido à grande complexidade dos casos, à necessidade de respeitar os procedimentos administrativos e judiciais e à potência financeira das empresas investigadas. Em setores tecnológicos de rápida evolução, isso resulta no desaparecimento das empresas prejudicadas pelas práticas indevidas.

7.1.2 Por outro lado, a eventual eliminação de concorrentes através de práticas contrárias à concorrência é mais evidente nos casos de abuso de posição dominante do que nos vetos de fusão ou assunção de controlo de empresas, que se referem a cenários futuros. Nestes últimos casos, a Comissão foi, por vezes, criticada por adotar decisões por motivos «especulativos», mas o CESE não concorda com essas críticas: é a solução habitual nas políticas de concorrência e a decisão é justificada pelo rigor e pela seriedade da investigação, que conta com a participação da parte afetada.

<sup>(8)</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_gber/draft\\_regulation\\_pt.docx](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_pt.docx).

<sup>(9)</sup> JO C 168 de 20.7.2007, p. 74.

7.1.3 As decisões de compromisso adotadas nos termos do Regulamento 1/2003 do Conselho evitam, como assinalado pela Comissão, processos morosos e onerosos e são juridicamente vinculativas após a sua aprovação. No entanto, por resultar de uma transação com as empresas investigadas, estas obtêm condições favoráveis ou menos prejudiciais. Em todo o caso, o eventual incumprimento pode ser objeto de sanção.

## 7.2 Mercado dos livros

7.2.1 *Livros eletrónicos.* A decisão de compromisso aprovada em dezembro de 2012 em relação à Apple e a quatro editoras pretende evitar as práticas predatórias prejudiciais para editoras e lojas. Entre outros aspetos, o compromisso impõe limites à aplicação da cláusula de «nação mais favorecida» às vendas a retalho. É de destacar que a Comissão trabalhou em conjunto com o Departamento de Justiça dos EUA, devido às características mundiais do mercado. À proibição de práticas anticoncorrenciais na UE acresce a dificuldade por os Estados-Membros terem políticas diferentes em matéria de preços e de impostos sobre os livros, em geral, e sobre os livros eletrónicos, em particular. Por isso, o CESE sugere que se tenha em conta a necessidade de uma maior harmonização, a fim de evitar a arbitragem e de caminhar no sentido da integração do mercado. Cabe assinalar que o mercado de livros eletrónicos é recente e insuficiente a informação disponível, pelo que convém reforçar os conhecimentos sobre o seu funcionamento.

7.2.2 *Venda de livros pela Internet.* O Comité chama a atenção para o facto de, em França e no Reino Unido, algumas associações de vendedores terem denunciado uma possível concorrência desleal por parte da Amazon na oferta de descontos.

## 7.3 Indústria farmacêutica

7.3.1 O CESE congratula-se e apoia os esforços da Comissão para sancionar o uso abusivo de patentes que representa um obstáculo ao mercado de medicamentos genéricos. O acórdão do TJUE no caso AstraZeneca<sup>(10)</sup> confirmou a multa de 60 milhões de euros imposta pela Comissão. Também o Supremo Tribunal dos EUA se pronunciou contra acordos semelhantes e contra os acordos «experimente ou pague». As comunicações de objeções enviadas pela Comissão em julho de 2012 a mais de catorze empresas em dois processos importantes salientam que se trata de práticas frequentes que causam graves prejuízos aos consumidores e às finanças públicas.

7.3.2 Entre 2003 e 2012, as onze empresas líderes mundiais do setor farmacêutico obtiveram lucros líquidos num montante de 711,4 mil milhões de dólares americanos, pelo que as multas impostas pelas autoridades da concorrência dificilmente revestem um caráter dissuasivo. Na realidade, não se trata apenas de um problema de concorrência, porque afeta um domínio tão sensível como é a saúde das pessoas, além de lesar financeiramente as famílias e a segurança social. Por isso, o CESE propõe que se elaborem medidas jurídicas da UE mais eficazes nesse domínio, a fim de prevenir este tipo de comportamentos.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(10)</sup> Processo T-321/05.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos**

[COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD)]

(2014/C 67/15)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Em 4 de julho de 2013 e em 30 de setembro de 2013, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos*

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 130 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) saúda a presente proposta de diretiva enquanto intenção de normalização dos dados da fatura eletrónica, apoiando a definição de um modelo de dados pela entidade de normalização europeia CEN.

1.2 Na realidade de mercado fragmentado, onde os passos conducentes à utilização generalizada da faturação eletrónica têm sido dados de forma individual, utilizando critérios diferentes entre si que impossibilitam a troca de faturas eletrónicas no mercado transfronteiras, a criação de uma norma europeia é um instrumento essencial ao desenvolvimento do mercado único e um passo importante na eliminação das barreiras existentes à participação no mercado.

1.3 Em dezembro de 2010, a Comissão apresentou uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Aproveitar os benefícios da faturação eletrónica para a Europa (1)», sobre o qual o CESE teve oportunidade de manifestar a sua opinião (2).

1.4 Das recomendações do grupo de peritos em faturação eletrónica, criado pela Comissão, para analisar os obstáculos que impedem uma adoção mais rápida da faturação eletrónica na União Europeia (UE) constava a «adoção por todos os intervenientes, públicos e privados, de uma norma comum para o conteúdo das faturas e de um modelo de dados comum – o UN/CEFACT *Cross-Industry Invoice (CII) v.2*». De salientar que a maioria dos inquiridos na consulta pública realizada concordou

com esta e outras recomendações do relatório. Este dado, bem como outras especificações (CWA 16356 e CWA 16562 e a fatura financeira com base na metodologia da norma ISO 20022), estão vertidas na presente proposta de diretiva, salvando o CESE a inclusão de tais especificações, resultado de um longo trabalho de especialistas.

1.5 Apesar disso, o CESE não pode deixar de manifestar a sua surpresa e a sua discordância quanto ao facto de nada ser mencionado no que se refere ao prazo limite no qual o CEN deverá apresentar a proposta de norma europeia para o modelo de dados semânticos da fatura eletrónica de base. O estabelecimento de um prazo está previsto no n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento (UE) N.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, sendo a presente proposta de diretiva completamente omissa neste aspeto, o que não se coaduna com a importância e urgência do estabelecimento da norma.

1.6 Ainda, e no que a prazos diz respeito, o CESE manifesta a sua preocupação com o facto de a proposta de diretiva prever um prazo de transposição de 48 meses. Este prazo, demasiado longo, para além de contrariar o objetivo traçado de transição para a contratação pública eletrónica até 2016, mostra-se desajustado da realidade e dos avanços tecnológicos atuais, e mesmo da vontade dos operadores económicos, perspetivando-se um alargamento do fosso entre os vários Estados-Membros, numa UE, nesta matéria, a duas velocidades. Poderá mesmo provocar um aumento das barreiras de acesso aos mercados até que a diretiva seja plenamente adotada por todos os Estados-Membros. Têm sido promovidos avanços significativos no âmbito da faturação eletrónica, mesmo em países que atravessam uma grave crise económico-financeira, como é o caso de Itália e Portugal, demonstrando que é possível a concretização deste importante projeto num prazo inferior. O encurtamento dos prazos é possível e desejável.

(1) COM(2010) 712 final.

(2) JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

1.7 Como já foi defendido anteriormente pelo CESE <sup>(3)</sup>, a normalização e a interoperabilidade dos sistemas são essenciais ao sucesso do projeto de faturação eletrónica e ao desenvolvimento do mercado interno que com ele se pretende alcançar, pelo que se torna cada vez mais urgente o combate ao atual estado de mercado fragmentado. Também o prazo de dez anos, apontado para analisar os resultados decorrentes da aplicação da Diretiva sobre o Mercado Interno e sobre a adoção da faturação eletrónica se mostra desadequado ou mesmo incompatível com a velocidade a que os desenvolvimentos tecnológicos acontecem, num mercado onde a obsolescência é uma constante.

1.8 A presente proposta de diretiva limita-se apenas a assegurar que «as autoridades e entidades adjudicantes não se recusam a receber faturas eletrónicas que sejam conformes com a norma europeia» encontrada pelo CEN. O CESE questiona se todo o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido, com um investimento em recursos humanos e financeiros consideráveis, não justificaria um objetivo mais amplo de real uniformização de procedimentos e aceitação generalizada do modelo encontrado de faturação eletrónica por todos os intervenientes, privados e públicos, esse sim um objetivo que serve de facto as ambições de construção do Mercado Único e de alcançar uma administração pública sem papel.

1.9 O CESE é favorável à generalização do uso da fatura eletrónica. No entanto, as potencialidades da fatura eletrónica só são aproveitadas se a interoperabilidade dos sistemas existir permitindo a troca de documentos. O mercado dos contratos públicos, pelo grau de transparência e de rigor que lhe deve ser exigido, superior ao dos restantes mercados, deve servir de exemplo de boas práticas, exercendo um efeito difusor para os restantes mercados. A implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos e a adoção do processo de contratação pública de ponta a ponta é urgente e desejável. Neste contexto, o CESE reitera aqui o seu apoio e o seu desejo de rápida concretização da contratação pública eletrónica «do princípio ao fim», como tem a oportunidade de manifestar no seu parecer sobre a matéria <sup>(4)</sup>.

1.10 As normas de base da fatura eletrónica já têm vindo a ser estudadas, nomeadamente no âmbito do Projeto PEPPOL – Pan-European Public Procurement Online <sup>(5)</sup>, financiado pela Comissão, que publicou em Novembro de 2012 o seu Relatório Final. O projeto PEPPOL já definiu, com base no trabalho desenvolvido no âmbito da oficina CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces de interoperabilidade Empresarial), diversas especificações de interoperabilidade (*Business Interoperability Specifications – BIS*), nomeadamente quanto às especificações da fatura eletrónica, modelo que recolheu um largo consenso dentro dos membros do consórcio. O CESE insta a que o trabalho já desenvolvido, e que ultrapassa a definição dos dados da fatura eletrónica, seja utilizado. Esta parece ser, alias, a vontade dos participantes do consórcio. Serão assim evitados ou minimizados os riscos de duplicação de trabalho e de desperdício de recursos com novos estudos ou mesmo de duplicação de investimentos por parte

dos Estados-Membros e agentes económicos que vêm as suas soluções, criadas à luz dos resultados obtidos, tornarem-se obsoletas.

1.11 Sendo o mercado europeu constituído maioritariamente por pequenas e médias empresas (PME), o CESE recomenda que os interesses destas sejam salvaguardados, adotando-se uma solução acessível e facilmente generalizável, quer em termos de custo quer de tecnologia utilizada, contribuindo de facto para a eliminação das barreiras existentes à participação das PME no mercado. Só assim, o efeito cascata pretendido terá real efeito podendo esta iniciativa tornar-se um marco importante na obtenção de poupanças significativas de meios monetários e humanos, no combate à fraude e evasão fiscal e no encurtamento de prazos de pagamento.

1.12 O CESE recomenda também, tal como já teve oportunidade de referir <sup>(6)</sup>, que sejam tidos em conta as necessidades e os interesses dos consumidores já que só as pessoas com conhecimentos das tecnologias informáticas são suscetíveis de usufruir das reais vantagens da contratação eletrónica, e relembra a necessidade de se proceder em larga escala à formação em matéria de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

1.13 Ainda, e no que aos consumidores diz respeito, o CESE reitera a sua preocupação com a defesa dos interesses das pessoas com deficiência, devendo ser assegurado que o desenho do documento é de acesso universal e considera as necessidades especiais das pessoas com deficiência, em alinhamento com as regras de não discriminação em termos de deficiência consagradas no artigo 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pela União Europeia.

## 2. Contexto da proposta

2.1 A presente proposta de diretiva pretende dar resposta a um vazio de legislação necessária à prossecução do objetivo de alcançar uma administração pública sem papel, uma das prioridades da Agenda Digital, iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020.

2.2 A proposta toma a forma de uma diretiva que, segundo a Comissão, se revela adequada e proporcional à meta que se pretende alcançar, obrigando os Estados-Membros a atingir um objetivo, mas deixando-lhes a liberdade de escolha sobre como o fazer.

2.3 A modernização da administração pública foi considerada uma das 5 prioridades da Análise Anual do Crescimento da Comissão em 2012 e 2013. A reforma do regime de contratação pública, a digitalização da administração pública, a redução da carga administrativa e o aumento da transparência constituem-se como fatores de crescimento, introduzindo modernidade e eficiência nas administrações públicas, com benefícios, ambientais e económicos estimados em 2,3 mil milhões de euros.

<sup>(3)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

<sup>(4)</sup> Contratação pública electrónica. (Ver página 96 do presente Jornal Oficial).

<sup>(5)</sup> Grant Agreement number: 224974.

<sup>(6)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

2.4 Apesar da existência de diversos métodos de faturação eletrónica bem como plataformas de contratação pública eletrónica, a sua utilização na maioria dos Estados-Membros não está ainda generalizada, representando a faturação eletrónica apenas 4 a 15 % do total das faturas emitidas ou recebidas. Verifica-se, pois, que o mercado interno eletrónico não funciona.

2.5 Acresce que quer os formatos utilizados para a faturação eletrónica quer as plataformas de contratação pública se revelam diferentes entre si, sendo muitas vezes até incompatíveis, o que obriga o operador económico a obedecer a novos requisitos de faturação nos diferentes Estados-Membros onde pretenda participar em concursos de contratação pública, com custos elevados de adaptação. Esta é uma barreira ao livre mercado, desincentivando a participação em concursos públicos de alguns agentes económicos.

2.6 A criação de uma norma europeia para a fatura eletrónica e consequente interoperabilidade dos sistemas de faturação, bem assim como a uniformização dos procedimentos de contratação eletrónica de «princípio ao fim», são importantes medidas na eliminação de barreiras à concorrência atualmente existentes.

2.7 No Relatório de Avaliação de 2010 sobre o Plano de Ação para a Contratação Pública Eletrónica de 2004 (7), que acompanha o Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE (8), a Comissão é aconselhada a trabalhar no sentido de minimizar os riscos de uma abordagem descentralizada e fragmentada, sendo focados alguns pontos importantes a considerar:

- proporcionar um ambiente legal favorável - podem ser necessárias mais alterações legais por forma a clarificar e definir as obrigações relacionadas com a criação e utilização das plataformas, por exemplo legislação relacionada com assinaturas eletrónicas, faturação eletrónica e IVA;
- utilizar uma abordagem mais pragmática, onde apropriada, no que aos assuntos técnicos diz respeito – assegurar o equilíbrio entre os custos operacionais, a sofisticação das plataformas e a segurança oferecida. Foram identificadas certas limitações à contratação pública eletrónica de «princípio ao fim», tais como as dificuldades de utilização de formas de avaliação automatizadas para aquisições complexas e a falta de um sistema de “carimbo” de data e hora aceite em toda a União Europeia;
- proporcionar mais suporte para a simplificação administrativa e mudança organizacional apoiando os Estados-Membros no combate à inércia que se faz sentir por parte dos operadores económicos e das entidades contratantes. Dentro deste item deverão ser dados passos para introduzir melhores sistemas de monitorização a nível nacional e europeu;

— falta de homogeneidade nos processos de contratação pública eletrónica – com os países atualmente a desenvolver os processos de forma individual, os agentes económicos depararam-se, no presente e num futuro próximo, com diferentes plataformas com características técnicas distintas, estando inerentes obstáculos ao acesso e dificuldades acrescidas no desenvolvimento das tarefas de cada um. Embora não seja desejável nem exista a intenção de um sistema único, a existência de funcionalidades essenciais comuns seria importante uma vez que facilitaria a interoperabilidade e a universalidade no acesso;

— acessibilidade melhorada e inclusão alargada – poderão ser necessárias medidas adicionais para assegurar o acesso à contratação pública eletrónica a todas as partes interessadas, incluindo as pequenas e médias empresas (PME).

### 3. Conteúdo da proposta

3.1 A diretiva pretende estabelecer uma norma europeia para o modelo de dados semânticos (9) da fatura eletrónica de base (10), tecnologicamente neutra que assegure a proteção dos dados pessoais em conformidade com a Diretiva 95/46/CE.

3.2 O modelo deverá ser estudado pelo organismo europeu de normalização pertinente, o Comité Europeu de Normalização (CEN).

3.3 Não é fixado na proposta de diretiva um prazo, quer para a solicitação por parte da Comissão ao organismo de normalização, quer para a apresentação de propostas deste, o que seria importante e desejável.

3.4 É pedido aos Estados-Membros que assegurem a aceitação das faturas eletrónicas quer por parte das entidades adjudicantes, quer por parte das entidades adjudicadas, desde que conformes com a norma europeia definida.

3.5 É solicitada aos Estados-Membros a transposição da diretiva num prazo máximo de 48 meses, procedendo-se à publicação da legislação e regulamentação nacional necessária para o efeito.

3.6 É definida a data de 30 de junho de 2023 para a apresentação do relatório de análise sobre os efeitos da diretiva no mercado interno e adoção da faturação eletrónica nos contratos públicos ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Considera-se este estudo de acompanhamento de uma importância primordial, devendo ser desenvolvidos instrumentos de monitorização que permitam medir os impactos da adoção da medida, quer em termos dos custos incorridos na sua implantação, quer da poupança gerada pela utilização.

(9) Por «modelo de dados semânticos» entende-se «um conjunto estruturado e logicamente interrelacionado de termos e significados que especificam o conteúdo que é objeto de intercâmbio nas faturas eletrónicas».

(10) Por «fatura eletrónica de base» entende-se um «subconjunto de informações contidas numa fatura eletrónica que é essencial para permitir a interoperabilidade transfronteiras, incluindo as informações necessárias para assegurar a conformidade legal».

(7) SEC(2010)1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

#### 4. Observações

4.1 Alguns Estados-Membros têm já, ou virão a ter, implantado o sistema de faturação eletrónica, sendo obrigatória a emissão de faturas através de sistemas informáticos de faturação. Por exemplo, no caso português, a emissão de faturas em sistemas informáticos de faturação, devidamente certificados pela Autoridade Tributária, é obrigatória para todos os agentes económicos, excetuando-se aqueles cujo volume de negócios seja inferior a 150 000 Euros ou emitam menos do que 1 000 faturas por ano.

A contratação pública eletrónica é obrigatória, naquele país, desde 2009. Também a Suécia, a Dinamarca e a Finlândia obrigam à faturação eletrónica em alguns procedimentos de contratação pública. Na Áustria e em Itália a faturação eletrónica está em fase de introdução passando a ser obrigatória no segundo a partir de 2014.

4.2 Um inquérito efetuado pela Associação Portuguesa dos Mercado Públicos para o INCI – Instituto da Construção e do Imobiliário, publicado em janeiro de 2011, aponta algumas sugestões de melhoria do processo de contratação eletrónica, cuja análise não será de menosprezar na construção do modelo europeu de contratação pública e de modelo de fatura eletrónica. O estudo refere a importância da uniformização do funcionamento das plataformas e a maior interoperabilidade entre as plataformas e os restantes serviços bem como a simplificação dos mecanismos e exigências relativas a assinaturas eletrónicas.

4.3 Como vantagens da faturação eletrónicas nos contratos públicos, para a entidade contratada, poderão apontar-se:

- desmaterialização do documento, com a conseqüente diminuição do impacto ambiental (quer no consumo de papel quer na pegada ambiental causada pela distribuição do correio), dos custos de oportunidade e dos custos operacionais;
- facilidade no acesso a concursos, nacionais e transfronteiras, pelas plataformas eletrónicas criadas para o efeito, ao atenuar as dificuldades com a distância ao lugar do concurso, dentro do país ou fora dele. Neste aspeto a normalização a nível da UE potencia as facilidades de acesso, quebrando barreiras à participação nos concursos ao atenuar as dificuldades com a distância;
- redução dos custos de participação, permitindo abrir o mercado a mais empresas, principalmente PME.

4.4 Como vantagens da faturação eletrónica nos contratos públicos, para a entidade contratante, poderão apontar-se:

- diminuição da carga administrativa, dos custos de oportunidade bem como do impacto ambiental;
- celeridade no processo encomenda, tratamento da fatura e de pagamento;
- aumento da transparência e rigor na contratação pública;
- facilidade na auditoria do processo;
- aumento da eficiência na administração pública ao produzir um efeito de cascata sobre outras áreas que verão desmaterializados os seus processos;
- promoção da otimização de recursos financeiros, imprescindíveis na altura de crise que a Europa atravessa.

4.5 Já no que concerne às desvantagens poderão apontar-se:

- existem já grandes investimentos efetuados, quer por parte dos Estados-Membros, quer por parte dos agentes económicos, nos diversos sistemas existentes. Muito do *software* ou mesmo do *hardware* terá, porventura, que sofrer adaptações cujos custos poderão ser significativos. Neste aspeto, a normalização agora pretendida parece apenas pecar por tardia ao ter permitido que cada Estado-Membro tivesse avançado individualmente;
- segurança dos dados trocados que, apesar do enorme aumento da fiabilidade das plataformas parece sempre continuar a existir a possibilidade de fugas da informação;
- a dependência, em alguns casos, de serviços prestados por terceiros: operadoras de telecomunicações e gestoras das plataformas eletrónicas;
- ainda, no que concerne às potenciais desvantagens da faturação eletrónica, podemos também apontar o facto de a sua generalização se poder vir a traduzir em dificuldades de acesso acrescidas para as pessoas com deficiência, caso as suas necessidades especiais não sejam salvaguardadas, assegurando-se o acesso universal, a igualdade de oportunidades e a não discriminação das pessoas com deficiência.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infrações às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia**

[COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD)]

**e a comunicação da Comissão sobre a quantificação dos danos nas ações de indemnização que tenham por fundamento as infrações aos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [C(2013) 3440]**

(2014/C 67/16)

Relatora: **Reine-Claude MADER**

Em 1 de julho e em 8 de julho de 2013, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infrações às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia*

COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD).

Em 8 de maio de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão sobre a quantificação dos danos nas ações de indemnização que tenham por fundamento as infrações aos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*

C(2013) 3440.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

### 1.1 Conclusões gerais

1.1.1 A ausência de regras nacionais que rejam de forma adequada as ações de indemnização, ou, ao inverso, as disparidades existentes entre as legislações nacionais, colocam as vítimas de uma infração e também os infratores ao direito da concorrência numa situação de desigualdade.

1.1.2 Este facto pode ainda dar azo a uma vantagem competitiva para as empresas que violem os artigos 101.º ou 102.º do Tratado, mas que não têm a sua sede ou não exercem a sua atividade num Estado-Membro cuja legislação é favorável.

1.1.3 Estas diferenças entre os regimes de responsabilidade prejudicam a concorrência e dificultam o bom funcionamento do mercado interno.

1.1.4 Por conseguinte, o Comité congratula-se com o facto de a Comissão propor que se facilite o acesso à justiça e se permita às vítimas de uma infração obter reparação.

1.1.5 No entanto, o CESE considera que o texto é demasiado zeloso dos interesses das empresas que beneficiam de programas de clemência em detrimento das vítimas de uma infração. Algumas disposições da proposta de diretiva entravam a ação das vítimas na medida em que se baseiam na ideia de que quem solicita os programas de clemência deve ser fortemente protegido contra ações de indemnização.

1.1.6 Por último, impõe-se uma aproximação entre a proposta de diretiva e a Recomendação sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos Estados-Membros aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União <sup>(1)</sup> dado que ambos os textos estabelecem que todos os Estados-Membros devem dispor de mecanismos de ação coletiva nacionais, nomeadamente no que diz respeito às ações de reparação.

<sup>(1)</sup> JO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

## 1.2 Recomendações relativas à proposta de diretiva

1.2.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva sobre as ações de indemnização em matéria de concorrência.

1.2.2 O Comité considera que a obtenção dos elementos de prova é uma questão essencial para o exercício das vias de recurso e concorda com as disposições propostas pela Comissão com vista a permitir um acesso proporcionado às informações pertinentes e necessárias para a ação, sob controlo jurisdicional.

1.2.3 Apoia, tal como a Comissão, os programas de clemência, que permitem detetar inúmeras infrações, e entende que não se deve dissuadir as empresas de cooperar, mas, ao mesmo tempo, estes programas não devem proteger as empresas além do que é estritamente necessário. Estes não devem nomeadamente isentá-las do pagamento de indemnizações às vítimas de uma infração.

1.2.4 O CESE subscreve a disposição segundo a qual uma decisão proferida por uma autoridade nacional de concorrência ou uma instância de recurso tornada definitiva não pode ser posta em causa pelos tribunais aos quais foi apresentada a ação de reparação.

1.2.5 Concorde também com as propostas da Comissão relativas ao início do prazo de prescrição que têm em consideração as propostas formuladas no seu parecer sobre o Livro Branco e apoia as disposições relativas à suspensão dos prazos, em caso de recurso a uma autoridade nacional da concorrência.

1.2.6 O CESE tomou nota do princípio da responsabilidade solidária e das modalidades previstas caso exista um programa de clemência. Questiona-se, no entanto, sobre a sua aplicação prática, atendendo nomeadamente às dificuldades em determinar o grau de responsabilidade de cada empresa.

1.2.7 O CESE considera que é indispensável evitar situações que possam levar a um enriquecimento sem causa. Por conseguinte, regozija-se com as disposições relativas à repercussão dos sobrecustos, que permitem garantir que a compensação seja paga à pessoa que sofreu efetivamente os danos e aumenta significativamente as possibilidades de os consumidores e as pequenas empresas obterem compensação pelos danos sofridos.

1.2.8 O CESE perfilha da análise da Comissão sobre o interesse que poderão apresentar as resoluções extrajudiciais de litígios, sempre e quando sejam de qualidade, independentes e mantenham o seu caráter facultativo. Além disso, entende que a resolução alternativa de litígios só pode constituir uma solução credível para as vítimas de uma infração caso existam dispositivos de recurso judicial eficazes, nomeadamente a ação coletiva.

1.2.9 Impõe-se uma aproximação entre a proposta de diretiva e a recomendação sobre as ações coletivas, dado que ambos os textos estabelecem que os Estados-Membros devem dispor de mecanismos de ação coletiva nacionais, nomeadamente no que diz respeito às ações de reparação.

No que diz respeito a este ponto, o Comité lamenta que a instauração de uma ação coletiva em matéria de concorrência, que deveria ser o dispositivo eficaz para os consumidores, tenha sido dissociada e remetida para uma recomendação incentivando os Estados-Membros a dotar-se de mecanismos de ação coletiva sem caráter vinculativo.

## 1.3 Recomendações relativas à comunicação

1.3.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação sobre a quantificação dos danos causados às vítimas de infrações ao direito da concorrência.

1.3.2 Entende que o direito à reparação de todos os danos no domínio *antitrust* é um direito fundamental e que a ação de indemnização é útil para completar a ação dos poderes públicos e das autoridades nacionais da concorrência.

1.3.3 Por último, o Comité concorda com a perspetiva da Comissão quanto à dificuldade de avaliar os danos. Considera que as orientações constantes do Guia Prático apenas à comunicação deverão constituir um apoio útil aos tribunais e às partes, salvaguardando, no entanto, a independência do tribunal nacional à luz das normas jurídicas nacionais em vigor.

## 2. Propostas da Comissão

### 2.1 Proposta de diretiva

2.1.1 Na sequência de um processo de consulta extremamente longo <sup>(2)</sup>, a Comissão Europeia apresentou, em 11 de junho de 2013, uma Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infrações às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia.

2.1.2 O objetivo da Comissão é garantir a eficácia plena dos artigos 101.º e 102.º e das legislações nacionais em matéria de concorrência, permitindo que todos – consumidores, empresas ou autoridades públicas – possam pedir reparação dos danos causados no domínio *antitrust*, independentemente da sua natureza.

2.1.3 Salieta que é necessário combinar de forma complementar a aplicação pública e privada para garantir a aplicação das regras de concorrência.

<sup>(2)</sup> Consultas sobre o Livro Verde de 2005 e o Livro Branco de 2008.

2.1.4 Sublinha existirem atualmente inúmeros obstáculos e incerteza jurídica, nomeadamente devido às discrepâncias entre as normas nacionais, que prejudicam a eficácia do direito e o bom funcionamento do mercado.

2.1.5 A fim de pôr cobro às desigualdades entre Estados-Membros no tocante ao nível de proteção judicial dos direitos garantidos pelo Tratado e à ausência, em alguns países, de um quadro efetivo para a reparação das vítimas de infrações aos artigos 101.º e 102.º, a Comissão propõe o estabelecimento de normas comuns com vista a:

- melhorar o acesso aos elementos de prova respeitando o princípio da proporcionalidade e tendo em conta as especificidades associadas aos procedimentos de clemência e às transações, cuja importância destaca;
- prever que as decisões de infração das autoridades nacionais da concorrência constituam automaticamente prova da existência da infração nos tribunais nacionais;
- legislar sobre a prescrição, a fim de evitar que os prazos terminem antes das vítimas de infração terem tido a possibilidade de fazer valer os seus direitos;
- prever um princípio de solidariedade das empresas, mantendo as regras mais favoráveis em caso de clemência de modo a salvaguardar os efeitos positivos da cooperação;
- definir regras sobre a tomada em consideração da repercussão dos custos;
- prever uma presunção simples de dano em caso de cartel;
- estimular o recurso à resolução amigável de litígios, prevendo a suspensão dos prazos de prescrição durante esta fase.

## 2.2 Comunicação

2.2.1 O texto constata que os artigos 101.º e 102.º do TFUE são disposições de ordem pública que visam garantir que a concorrência não é falseada no mercado interno e que criam também direitos e obrigações para as empresas e os consumidores, que estão protegidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2.2.2 A comunicação focaliza-se, em seguida, na dificuldade de quantificação dos danos nos processos de concorrência e no

facto de esta ser uma competência dos tribunais nacionais que podem, no entanto, consultar um guia prático elaborado pelos serviços da Comissão.

2.2.3 Para completar a proposta de diretiva, a Comissão anexou à comunicação um guia prático sobre a quantificação dos danos.

2.2.4 Este guia tem um caráter puramente informativo e não vincula os órgãos jurisdicionais nacionais ou as partes. Tem por objetivo pôr à disposição dos órgãos jurisdicionais nacionais e das partes informações sobre os métodos e as técnicas disponíveis para quantificar os danos.

## 3. Observações na generalidade sobre a proposta de diretiva

3.1 No seu parecer sobre o «Livro Branco – Ações de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust*», o CESE havia sublinhado a necessidade de medidas para melhorar as condições jurídicas em que as vítimas de uma prática anticoncorrencial podem exercer o seu direito de solicitar reparação pelos danos sofridos. Por conseguinte, acolhe favoravelmente a proposta que contribuirá para ultrapassar os obstáculos observados.

3.2 Considera que a ação de reparação deve completar a ação dos poderes públicos e das autoridades nacionais da concorrência e que será benéfica devido ao seu efeito dissuasor.

3.3 Entende que a ação de indemnização é um direito fundamental das vítimas de infração, que podem ser consumidores e/ou empresas, e que ela deve conduzir à indemnização de todos os danos causados pelas práticas anticoncorreciais.

3.4 Com efeito, o direito de solicitar reparação por danos causados foi afirmado várias vezes após 2001: o TJUE considerou que toda a pessoa deve poder solicitar reparação por tais danos<sup>(3)</sup>. O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais reconhece também o direito à ação em caso de violação dos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União.

3.5 O Comité considera, tal como a Comissão, que os programas de clemência contribuem para detetar inúmeras infrações e entende que não se deve dissuadir as empresas de cooperar. No entanto, é de opinião que os programas de clemência não devem proteger as empresas de forma absoluta e não devem pôr entaves ao direito à reparação das vítimas de uma infração.

3.6 Registou que a proposta de diretiva é completada por uma recomendação que incita os Estados-Membros a dotarem-se de mecanismos de ação coletiva a fim de garantir aos particulares um acesso efetivo à justiça. O CESE lamenta que a proposta não aborde a instauração de um procedimento de

<sup>(3)</sup> Processo C-453/99 (Courage e Créhan) e processos apensos C-295 a 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico e Murgolo).

ação coletiva - o único mecanismo que permite assegurar a plena eficácia dos recursos - e que o acesso a um recurso coletivo seja remetido para uma recomendação que não é vinculativa. O CESE solicita que a Comissão legisle esta matéria.

3.7 Por último, o Comité concorda com a perspectiva da Comissão quanto à dificuldade de avaliar os danos. Considera que as orientações constantes do Guia Prático constituirão um apoio útil aos tribunais e às partes, permitindo, no entanto, uma certa liberdade de apreciação à luz das normas jurídicas nacionais em vigor.

#### 4. Observações na especialidade sobre a proposta de diretiva

##### 4.1 Acesso aos elementos de prova

4.1.1 O CESE considera que a questão do acesso aos elementos de prova é fundamental para a instrução dos processos.

4.1.2 Entende também que há que prever um acesso aos elementos de prova que permita às vítimas de uma infração obter as informações pertinentes de que necessitam para a sua ação de indemnização.

4.1.3 Considera, no entanto, que esse acesso deve permanecer sob o controlo dos tribunais e que a divulgação deve ser proporcionada, de modo a salvaguardar os direitos das partes.

4.1.4 Tal como a Diretiva 2004/48/CE relativa ao respeito dos direitos de propriedade intelectual<sup>(4)</sup>, a proposta de diretiva enquadra a divulgação de provas assegurando que todos os Estados-Membros facultam um nível mínimo de acesso efetivo aos elementos de prova necessários para os demandantes e/ou demandados instruírem a prova das suas ações de indemnização e/ou para uma defesa.

4.1.5 Este enquadramento diminui a incerteza jurídica gerada pelo acórdão Pfeiderer<sup>(5)</sup>, que havia considerado que na ausência de legislação da UE relativa ao acesso a informações obtidas por uma autoridade nacional no quadro de um programa de clemência, cabe ao juiz nacional determinar, caso a caso e com base no direito nacional, as condições em que o acesso aos documentos associados ao procedimento de clemência às vítimas de uma infração ao direito da concorrência deve ser autorizado ou recusado.

4.1.6 Por último, o artigo 6.º da proposta prevê uma proteção total às declarações feitas pelas empresas com vista a um pedido de clemência, bem como às propostas de transação.

4.1.7 Prevê ainda uma proteção temporária, até o processo ser encerrado, para os documentos que as partes tenham preparado especificamente para efeitos de aplicação pública

(respostas aos pedidos de informação da autoridade da concorrência, comunicação de objeções).

4.1.8 O CESE concorda que o incumprimento, a recusa ou a destruição de provas sejam sancionados de forma eficaz, proporcional e dissuasiva.

4.1.9 Estão nomeadamente aqui em causa as empresas que estiveram envolvidas num processo acionado pela autoridade da concorrência sobre os factos que deram origem à ação de indemnização (elemento objetivo) e/ou que tinham ou deveriam ter razoavelmente conhecimento de que o tribunal nacional era ou ia ser competente.

4.2 Efeito das decisões nacionais: o CESE subscreve a disposição segundo a qual uma decisão proferida por uma autoridade nacional da concorrência ou um tribunal de recurso tornada definitiva não pode ser posta em causa pelos tribunais aos quais foi apresentada a ação de reparação.

##### 4.3 Prazos de prescrição

4.3.1 O CESE considera que é imperativo fixar regras relativamente ao cálculo dos prazos de prescrição, a fim de salvaguardar os direitos das vítimas de infração.

4.3.2 Apoia as propostas da Comissão relativas ao início do prazo de prescrição que têm em consideração as propostas formuladas no seu parecer sobre o Livro Branco, bem como as disposições relativas à suspensão dos prazos, em caso de abertura de processo junto da autoridade da concorrência. Com efeito, estas disposições garantem às vítimas um direito de recurso efetivo. Entende, no entanto, que o termo da suspensão poderia ser fixado em 2 anos após a data em que uma decisão de infração proferida se tiver tornado definitiva.

##### 4.4 Responsabilidade

4.4.1 O CESE tomou nota do princípio da solidariedade, que é incontestável.

4.4.2 Questiona-se sobre o que está previsto no caso de uma das empresas ter participado num programa de clemência, nomeadamente no que toca à dificuldade de provar, de determinar a responsabilidade de cada uma delas e de avaliar a sua contribuição em função da sua capacidade financeira.

##### 4.5 Repercussão dos custos adicionais

4.5.1 O CESE congratula-se com o facto de estarem previstas na proposta de diretiva disposições relativas à repercussão dos custos adicionais decorrentes das práticas fraudulentas. Considera, com efeito, que é indispensável evitar situações que possam levar a um enriquecimento sem causa.

<sup>(4)</sup> JO L 195 de 2.6.2004, p. 16.

<sup>(5)</sup> Processo C-360/09.

4.5.2 Entende que a presunção do artigo 13.º relativo aos adquirentes indiretos é uma forma importante de garantir que a compensação seja paga à pessoa que sofreu efetivamente os danos e aumenta significativamente as possibilidades de os consumidores e as pequenas empresas obterem compensação pelos danos sofridos.

4.5.3 O Comité apoia o princípio da integralidade da reparação dos danos, como definido no artigo 2.º e recordado no artigo 14.º.

#### 4.6 Quantificação dos danos

4.6.1 O CESE apoia o princípio de uma presunção de dano em caso de cartel, na medida em que esta presunção elimina um obstáculo às ações de reparação, salvaguardando os direitos da empresa infratora.

4.6.2 Considera que a simplificação dos elementos de prova deve permitir que estes não constituam um entrave às ações de indemnização, sendo que, em matéria de concorrência, é sempre difícil estabelecer a prova.

4.6.3 O CESE concorda com a disponibilização de um guia prático como o que está apenso à comunicação, na medida em que este proporciona às partes uma certa segurança quanto à determinação do montante da indemnização.

#### 4.7 Resolução amigável de litígios

4.7.1 O CESE toma nota da análise da Comissão sobre o interesse que a resolução amigável pode apresentar, permitindo chegar a uma solução justa a menor custo, e aprova as disposições propostas para a suspensão dos prazos de prescrição e os efeitos das resoluções amigáveis nos atos judiciais, que incentivarão o recurso a estes sistemas.

4.7.2 Recorda, no entanto, que o apoio dado a estes mecanismos pressupõe que estes sejam de qualidade, independentes e permaneçam facultativos, de forma a não limitar, em caso algum, o recurso judicial.

4.7.3 Além disso, como sublinhado no seu parecer sobre o Livro Branco, entende que a resolução alternativa de litígios só pode constituir uma solução credível para as vítimas de uma infração caso existam dispositivos de recurso judicial eficazes, nomeadamente a ação coletiva.

4.8 Avaliação: o Comité apoia a política de avaliação da Comissão para que se retirem daí lições e, quando necessário, sejam tomadas as medidas adequadas.

### 5. Observações sobre a comunicação

5.1 A vítima de uma infração ao direito da concorrência que solicite reparação dos danos sofridos pode ser confrontada com inúmeros obstáculos que resultam da disparidade de regras e de procedimentos nacionais para a quantificação dos danos.

5.2 O direito a um recurso efetivo não deve ser entravado por obstáculos desproporcionados a acrescentar à dificuldade inerente à quantificação dos danos em processos de concorrência. É, com efeito, impossível determinar com precisão de que forma as condições e o comportamento dos agentes do mercado teriam evoluído caso a infração não tivesse sido cometida. Só podemos presumir um cenário provável.

5.3 Por conseguinte, o CESE considera que o guia prático pode ser uma ferramenta útil para os tribunais nacionais, cuja independência é respeitada pelo caráter puramente informativo do guia e por este não ter qualquer caráter vinculativo.

5.4 É, em todo o caso, a legislação aplicável que determinará o método de quantificação dos danos à luz das circunstâncias particulares de cada processo.

5.5 Além disso, o juiz demandado deverá ter em consideração os dados disponíveis e os recursos financeiros e o tempo de que dispõe, e avaliar a sua proporcionalidade relativamente ao valor do pedido de reparação apresentado pela vítima de uma infração.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa Copernicus e revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010**

[COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD)]

(2014/C 67/17)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 1 de julho de 2013 e em 6 de setembro, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento que estabelece o programa Copernicus e revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010*

COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe com satisfação a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa Copernicus e revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010, não obstante, porventura, o seu atraso de um ano face ao prazo ideal previsto no roteiro respetivo, definido em 2011.

1.2 O CESE congratula-se sobretudo com o facto de os Estados-Membros e o Parlamento Europeu terem acolhido a sua posição firme em prol da integração no quadro financeiro plurianual do financiamento do programa GMES – doravante denominado Copernicus. Assim se poderá de facto realizar o programa, pese embora uma redução de dois mil milhões de euros em relação às previsões iniciais suscetível de o comprometer na sua totalidade. A Comissão deu provas de flexibilidade ao mudar os seus pontos de vista tão radicalmente.

1.3 O CESE reitera o seu apoio forte e convicto aos programas espaciais da União Europeia. Galileo e Copernicus são programas emblemáticos no âmbito do projeto Horizonte 2020 que privilegiam as capacidades de inovação e o desenvolvimento da tecnologia, permitem manter a primazia da indústria espacial europeia face à concorrência internacional e contribuem para criar um ambiente propício à criação de empregos de qualidade ligados ao conhecimento e à investigação.

1.4 O CESE recomenda à Comissão que, a poucos meses do lançamento do primeiro satélite da constelação Sentinel, defina com clareza a governação do programa Copernicus, a qual se afigura, de momento, pouco compreensível. Em seu entender, os dois atores principais das políticas espaciais europeias, a ESA

e a Eumetsat, devem estar inequivocamente associados ao processo de gestão dos programas espaciais e meteorológicos, bem como à gestão global do programa, o que não é possível depreender com clareza dos considerandos da Comissão. Cabe alterar a formulação do artigo 12.º, n.º 4 e n.º 5, da proposta de regulamento, substituindo a forma dubitativa («pode confiar») por uma assertiva («confiar»).

1.5 O CESE manifesta a sua perplexidade, como aliás já teve oportunidade de fazer em inúmeras ocasiões, quanto ao recurso a atos delegados que não respeitam à letra as disposições do TFUE no atinente à faculdade de exercer a delegação por um período limitado e para atividades não essenciais. Os atos delegados deverão ser circunstanciados de molde a fornecer um quadro de referência claro a todos os interessados.

1.6 O CESE recomenda uma definição pormenorizada das regras que regerão as condições de participação das empresas nas atividades previstas no programa Copernicus. Estas regras deverão ter na devida conta as exigências das pequenas e médias empresas, com base nos compromissos assumidos no âmbito do *Small Business Act* e nas previsões de desenvolvimento do mercado interno constantes do Ato para o Mercado Único (AMU). Será extremamente importante dispor de um quadro normativo claro e estável no tocante aos investimentos privados.

1.7 O CESE concorda com a avaliação do potencial económico que o programa Copernicus poderá descerrar e com a sua coerência em relação aos objetivos da Estratégia Europa 2020. Faz votos para que o regulamento em apreço obtenha uma aprovação rápida, a fim de permitir dar início às atividades

previstas no quadro financeiro plurianual a partir de janeiro de 2014. Espera que se verifique um reforço significativo das atividades de apoio à aplicação a jusante do programa Copernicus, atualmente bem definido em termos de objetivos mas pouco claro quanto aos instrumentos a incluir no regulamento, confiando responsabilidades específicas à Comissão.

1.8 O CESE considera essencial, para envolver o maior número possível de empresas, proporcionar uma plataforma que permita efetivamente fomentar investimentos, emprego e desenvolvimento. A este propósito, considera imprescindível que os dados disponibilizados sejam livres e gratuitos para todos os operadores europeus e defende com convicção a necessidade de encetar negociações com países terceiros para definir um regime de reciprocidade absoluta com as indústrias dos países que dispõem de dados. Na ausência de semelhantes acordos, o CESE reputa conveniente prever um regime de licenças para tais países que limite ao essencial o acesso aos dados do programa Copernicus. Conviria garantir o regime de livre acesso a todos os países em vias de desenvolvimento e a todos em situações de emergência.

1.9 O CESE concorda que a União Europeia se torne proprietária do sistema, tendo em conta o volume do seu compromisso financeiro e a sensibilidade dos dados em causa. Salienta que a proposta de regulamento não especifica modalidades, custos nem responsabilidades futuras ao nível da gestão de tal propriedade e da sua transferência, pelo que preconiza maior clareza a esse respeito.

1.10 O CESE recomenda vivamente a todas as instituições europeias – em particular, ao Parlamento Europeu, que já tem poucas sessões úteis antes da sua dissolução para as próximas eleições – que aprovem rapidamente o regulamento, adotando as melhorias propostas, a fim de permitir a prossecução do programa Copernicus. Há um risco real e concreto de o programa deixar de ser financiado, caso o regulamento não seja aprovado em tempo útil.

## 2. Introdução

2.1 O regulamento em apreço estabelece o quadro jurídico apropriado para a governação e o financiamento do Programa Europeu de Observação da Terra, GMES – Monitorização Global do Ambiente e Segurança, na sua nova fase operacional, com início em 2014. Para o efeito, revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010, que instituiu o programa e vigora até ao final de 2013.

2.2 Por via deste regulamento, o programa GMES também passa oficialmente a chamar-se Copernicus.

2.3 Tendo em conta o artigo 189.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a proposta de novo regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho concerne os aspetos seguintes:

- 1) alteração do nome do programa para programa Copernicus;
- 2) governação do GMES na sua fase operacional, tendo em vista permitir que a Comissão delegue atividades em vários operadores;
- 3) financiamento para o período de 2014-2020.

2.4 Como referido na comunicação, «[o] programa Copernicus está estruturado em seis serviços: monitorização do meio marinho, da atmosfera, do meio terrestre e das alterações climáticas e apoio no âmbito de emergências e segurança. O programa Copernicus utiliza dados de satélites e de sensores *in situ*, como boias, balões ou sensores aéreos, para fornecer informações e previsões atempadas e fiáveis, de valor acrescentado, a fim de apoiar, por exemplo, a agricultura e as pescas, o ordenamento do território e planeamento urbano, o combate aos incêndios florestais, a resposta a catástrofes, o transporte marítimo e a monitorização da poluição atmosférica. O programa contribui igualmente para a estabilidade económica e o crescimento ao promover aplicações comerciais (os «serviços a jusante») em diversos setores, através de um acesso pleno e aberto a dados de observação e a produtos de informação por ele criados. É um dos programas destinados a serem veiculados no âmbito da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e foi incluído na iniciativa de política industrial da Estratégia Europa 2020, atendendo aos seus benefícios para uma vasta gama de políticas da União».

2.5 Até agora, a estrutura espacial obteve um financiamento na ordem dos 3200 milhões de euros, proveniente, na sua parcela maior (mais de 60 %), da ESA, e de fundos europeus (cerca de 30 %), através do Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ).

2.6 Face aos custos de execução, o financiamento da fase operacional, que contempla tanto a exploração dos dados como a renovação da infraestrutura espacial, não pode ser assumido individualmente pelos Estados-Membros. A UE assume, portanto, mediante o regulamento em apreço, a responsabilidade pela fase operacional do programa Copernicus/GMES, bem como o ónus do seu financiamento, correspondente a 3 786 milhões de euros (preços de 2011).

2.7 Na sua comunicação intitulada «Um orçamento para a Europa 2020» [COM(2011) 500 final de 29.6.2011], a Comissão propunha financiar o GMES fora do quadro financeiro plurianual no período de 2014-2020.

2.8 O CESE discorda por completo desta proposta da Comissão de relegar a um fundo específico as verbas necessárias para o desenvolvimento e a conclusão do programa GMES <sup>(1)</sup>.

(1) JO C 299 de 14.10.2012, p. 72.

2.9 A primeira proposta de financiamento externo foi, aliás, rejeitada pelo Parlamento na sua Resolução P7\_TA(2012)0062, de 16 de fevereiro de 2012. As conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 sobre o quadro financeiro plurianual (QFP) preveem que o programa seja financiado ao abrigo da sub-rubrica 1a do quadro financeiro, com um nível máximo de autorizações de 3 786 milhões de euros (preços de 2011) a fixar no Regulamento QFP.

2.10 As agências espaciais nacionais também se dotaram dos seus próprios sistemas de observação da Terra. Na comunicação em apreço, a Comissão nota que elas não encontraram, porém, uma plataforma de cooperação no que se refere ao financiamento de programas operacionais sustentáveis no domínio da monitorização do ambiente. O prosseguimento dessas observações é crucial face à pressão política crescente no sentido de as autoridades públicas tomarem decisões devidamente fundamentadas em matéria de ambiente, segurança e alterações climáticas e à necessidade de respeitar os acordos internacionais.

### 3. Observações na generalidade

3.1 A estrutura espacial do programa Copernicus/GMES, que desde 2005 até ao presente tem sido desenvolvida pela ESA, conta com um financiamento autónomo na ordem dos 2000 milhões de euros e com o apoio, orçado em cerca de 1000 milhões de euros, dos fundos da UE ao abrigo da vertente «espaço» do 7.º Programa-Quadro, bem como dos fundos destinados às operações iniciais do programa, perfazendo um total de 3200 milhões de euros despendidos até ao momento e previstos até ao final de 2013.

3.2 No considerando 17, observa-se que, atendendo à dimensão do programa, a sua execução deve ser delegada em entidades que disponham de capacidades técnicas e profissionais adequadas, algumas das quais constam do considerando seguinte (18). Para o êxito da fase operacional é, portanto, necessário ter em conta, nos acordos de governação implicados neste regulamento, as capacidades reais existentes na Europa no setor dos satélites e da exploração dos seus dados. O considerando 18 omite a referência aos dois atores principais dotados de capacidades para conceber, operar e gerir o setor dos satélites na Europa, nomeadamente a ESA e a Eumetsat.

### 4. Observações na especialidade

4.1 No setor espacial, alguns países europeus associaram-se em duas grandes organizações, a ESA e a Eumetsat. A ESA, que dispõe de um orçamento superior a 4000 milhões de euros e de um quadro de cerca de 2 250 efetivos (2011), desenvolveu e geriu uma importante série de satélites ambientais (ERS, Envisat, Cryosat, SMOS, GOCE, Swarm), e desenvolveu os satélites meteorológicos europeus Meteosat, Meteosat de segunda geração e Met-OP. A ESA também arquivou e distribuiu os dados de uma longa série de missões de outros parceiros (missões de terceiros). A Eumetsat, Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos, com um orçamento anual aproximado de 300 milhões de euros e um quadro de 280 efetivos (2011), elabora e distribui especificamente os dados meteorológicos.

4.2 A par destas duas grandes organizações, há outras agências da União Europeia que também estão envolvidas na política espacial europeia, como assinalado no quadro *infra* (2).

Agência	Atividades principais	Orçamento e efetivos (2007)
Agência do GNSS Europeu (GSA)	Gestão dos programas europeus de navegação por satélite (p. ex. Galileo)	5,4 milhões (2009) – 50 pessoas
Centro de Satélites da União Europeia (CSUE)	Apoio à UE na análise de imagens por satélite	16 milhões (2011) – 100 pessoas
Agência Europeia do Ambiente (AEA)	Integração das questões ambientais nas políticas económicas	41 milhões (2012) – 220 pessoas
Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA)	Assistência técnica e científica na elaboração da legislação europeia sobre a segurança e a poluição marítimas	54 milhões (2010) – 200 pessoas
Frontex	Coordenação operacional dos Estados-Membros para a segurança das fronteiras	22 milhões (+13 de reserva) – 170 pessoas
Agência Europeia de Defesa (AED)	Cooperação em matéria de capacidades de defesa e armamento	31 milhões (2010) – 100 pessoas
Conselho Europeu de Investigação (CEI)	Parte do 7.º PQ. Apoio à investigação científica e à excelência na Europa	32 milhões (2009) – 220 pessoas
Agência de Execução para a Investigação (REA)	Avaliação e gestão de muitos programas do 7.º PQ	31 milhões (2009) – 349 pessoas

4.3 Os números referidos *supra* resumem as capacidades operacionais no domínio dos satélites de que dispõem as agências da União Europeia, a ESA e a Eumetsat. No atinente às exigências do programa, a Comissão deverá ter em consideração o conjunto dos recursos e competências profissionais disponíveis.

4.4 No considerando 18, a ESA e a Eumetsat não figuram explicitamente no conjunto de atores que implementarão o programa Copernicus. Tendo em conta o artigo 11.º, conviria incluí-los neste contexto.

4.5 Cabe alterar a formulação do artigo 12.º, n.º 4 e n.º 5, da proposta de regulamento, substituindo a forma dubitativa («pode confiar») por uma assertiva («confiará»).

(2) Fonte: PACT-European Affairs.

4.6 No artigo 2.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, alínea b), salientam-se os objetivos de crescimento económico e emprego enquanto metas prioritárias do programa Copernicus.

4.7 O CESE perfilha estes objetivos, mas insta a que se prevejam iniciativas específicas e assestadas para o efeito, pondo a tónica em medidas concretas para aplicação a jusante que permitam aferir o valor acrescentado das atividades de produção. Ações de divulgação, de incentivo ao desenvolvimento de possíveis aplicações dos dados fornecidos pelo sistema, de sensibilização para o potencial do programa Copernicus – eis toda uma série de medidas que importaria incluir no regulamento, fazendo referência explícita às atividades a empreender para atingir os objetivos estabelecidos.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às taxas a pagar à Agência Europeia de Medicamentos pela realização de atividades de farmacovigilância relativas aos medicamentos para uso humano**

[COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD)]

(2014/C 67/18)

Relatora: **Renate HEINISCH**

Em 1 de julho de 2013 e em 12 de julho de 2013, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às taxas a pagar à Agência Europeia de Medicamentos pela realização de atividades de farmacovigilância relativas aos medicamentos para uso humano.*

COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro) o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta da Comissão, que constitui um contributo importante para continuar a melhorar a segurança dos medicamentos e a transparência dos procedimentos de avaliação. Louva, em particular, as melhorias que foram introduzidas em comparação com a primeira proposta da Comissão, entre outras, as regras específicas aplicáveis às PME.

1.2 O Comité apoia o princípio de não obrigar os titulares de autorizações de introdução no mercado (TAIM) a pagarem duas vezes uma taxa pela mesma atividade de farmacovigilância. Exorta a Comissão a assegurar que, paralelamente à introdução das novas taxas, sejam abolidas as taxas nacionais para a mesma atividade.

1.3 O CESE acolhe favoravelmente as propostas da Comissão relativas à avaliação dos relatórios periódicos atualizados de segurança (PSUR) e dos estudos de segurança após autorização (PASS). Convida, no entanto, a Comissão a prever reduções suplementares das taxas para os medicamentos com um perfil de segurança bem estabelecido.

1.4 O Comité defende que o tratamento dos procedimentos de avaliação à escala europeia com base em dados de farmacovigilância (consultas) é uma tarefa da competência dos poderes públicos cujo financiamento não deverá derivar exclusivamente das taxas cobradas aos TAIM. A execução destes procedimentos de avaliação constitui uma função importante para as autoridades competentes a nível nacional e europeu que, no entender do CESE, cabe financiar com recursos da União Europeia, também para garantir a independência da avaliação.

1.5 O CESE concorda com a proposta segundo a qual a EMA passará a cobrar aos TAIM uma taxa fixa anual relativa às atividades de farmacovigilância prestadas. Constatada, todavia, que de momento as atividades de farmacovigilância ainda não estão disponíveis, ou só o estão parcialmente. O Comité propõe, por conseguinte, suspender a taxa fixa anual enquanto os serviços referidos não estiverem disponíveis.

1.6 O Comité apoia a proposta da Comissão de repartir as taxas aplicáveis por todos os TAIM em causa de forma tão equitativa quanto possível. O CESE sugere que se repense a abordagem proposta de «unidades de faturação».

## 2. Introdução

2.1 Para a maioria dos cidadãos, a manutenção ou a recuperação de um bom estado de saúde constitui um bem precioso, porventura inclusive o bem supremo.

2.2 Juntamente com os conselhos e tratamentos prestados pelos profissionais de saúde, os medicamentos desempenham um papel central na manutenção e na recuperação da saúde. Enquanto cidadãos da União Europeia, os pacientes esperam legitimamente poder dispor de uma assistência ótima, com acesso a medicamento eficazes e seguros em todos os Estados-Membros. O interesse dos pacientes tem de estar sempre no centro de quaisquer regulamentações no domínio dos produtos farmacêuticos.

2.3 Cumprir eliminar ou reduzir o mais possível os riscos associados à utilização dos medicamentos, já que a segurança deve estar em primeiro lugar. Isto exige um exame adequado antes da autorização, bem como uma monitorização contínua na fase pós-autorização. Esta atividade, denominada de farmacovigilância, é da responsabilidade de todas as partes interessadas, desde os TAIM aos prestadores de cuidados de saúde e aos pacientes, passando também pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e da União Europeia no seu conjunto.

2.4 Relativamente aos medicamentos autorizados em vários Estados-Membros, os pacientes esperam que se adotem decisões uniformes em toda a Europa, assentes numa base científica sólida e fundamentada e veiculadas numa linguagem harmonizada e inteligível. A Agência Europeia de Medicamentos (EMA) e os seus órgãos especializados têm um papel fundamental a desempenhar em termos de assegurar a coordenação da avaliação científica e uma comunicação harmonizada.

2.5 Para cumprir estas importantes funções, a EMA necessita de um financiamento adequado; atualmente, não pode cobrar quaisquer taxas em relação a inúmeras atividades no âmbito da farmacovigilância. A proposta da Comissão vem precisamente introduzir essa possibilidade.

2.6 Ao introduzir novas taxas, importa assegurar que os fabricantes de produtos farmacêuticos pagam um montante adequado pelos serviços solicitados à EMA.

2.7 Há que configurar o seu contributo de modo que os pacientes continuem a dispor de todos os medicamentos na União Europeia, evitando assim que a imposição tarifária comprometa a sua comercialização por motivos económicos e os pacientes não possam beneficiar do tratamento apropriado.

2.8 Os pacientes esperam que os procedimentos de avaliação de dados de farmacovigilância efetuados à escala europeia assemtem única e exclusivamente numa base científica e independente das taxas cobradas aos fabricantes de produtos farmacêuticos.

### 3. Contexto

3.1 O Comité já salientou em pareceres anteriores a importância de uma indústria farmacêutica competitiva e inovadora na Europa. Nos últimos 50 anos, foi um dos setores industriais modernos com um nível tecnológico e uma taxa de inovação dos mais elevados. Trata-se de um domínio que, por toda a Europa, emprega centenas de milhares de profissionais, na sua maioria altamente qualificados, gerando um elevado valor acrescentado.

3.2 Mas, além dos aspetos positivos, os medicamentos também podem ter efeitos secundários indesejáveis associados a erros no uso ou na medicação, incluindo a utilização imprópria e/ou abusiva do produto.

3.3 A utilização de medicamentos acarreta, por isso, grandes responsabilidades e merece a maior atenção, visto ser a proteção

da saúde dos cidadãos que está em causa, sobretudo atendendo a que, não raro, só depois de concedida a autorização de introdução no mercado e da comercialização dos novos medicamentos é que podem ser constatados muitos efeitos secundários.

3.4 A alteração da Diretiva 2011/83/CE, publicada em 15 de dezembro de 2010, e do Regulamento (CE) n.º 726/2004 estabelece novas tarefas de farmacovigilância a desempenhar pela EMA, incluindo a aplicação de procedimentos neste domínio à escala da UE, o rastreio da literatura, um melhor uso dos instrumentos informáticos e a prestação de mais informação ao público em geral. Além disso, a legislação sobre farmacovigilância determina que a EMA deve poder financiar essas atividades recorrendo às taxas cobradas aos TAIM. Devem, pois, ser criadas novas categorias de taxas, a fim de cobrir as tarefas novas e específicas da Agência.

3.5 Para financiar estas atividades, a legislação de farmacovigilância revista prevê que sejam cobradas taxas aos TAIM. Essas taxas devem estar relacionadas com atividades de farmacovigilância realizadas ao nível da UE, nomeadamente no contexto de procedimentos de avaliação à escala da UE. Tais procedimentos incluem a avaliação científica efetuada por relatores das autoridades competentes dos Estados-Membros. As taxas não se destinam, pois, a cobrir atividades de farmacovigilância das autoridades competentes realizadas a nível nacional. Por conseguinte, os Estados-Membros podem continuar a cobrar taxas pelas atividades efetuadas a nível nacional, mas não devem existir sobreposições entre essas taxas e as previstas na presente proposta.

### 4. Definições

4.1 De acordo com a definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), o conceito de **farmacovigilância** abrange a análise e a prevenção dos riscos associados aos medicamentos, as atividades relativas à deteção, avaliação, compreensão e prevenção de efeitos indesejáveis ou de outros problemas relacionados com os medicamentos, a gestão do risco, a prevenção de erros terapêuticos, a comunicação de informações sobre medicamentos, bem como a promoção da utilização racional de medicamentos.

4.2 Por **efeitos secundários** ou **reações adversas medicamentosas** (RAM) entendem-se os efeitos nocivos e indesejáveis de um determinado tratamento farmacológico.

4.3 Por relatório periódico atualizado de segurança (*Periodic Safety Update Report* – PSUR) entende-se uma compilação abrangente de dados sobre a utilização e os riscos de um ou mais medicamentos ao longo de um período de tempo significativo, em geral superior a três anos, a apresentar pelos TAIM às autoridades competentes dos países que concederam a autorização.

4.4 Por procedimento de avaliação à escala da UE dos dados de farmacovigilância (**consulta**) entende-se um procedimento regulamentar a nível europeu destinado a conciliar posições científicas divergentes ou a esclarecer dúvidas no contexto da autorização dos medicamentos.

4.5 Um estudo de segurança após autorização (**Post-Authorisation Safety Study – PASS**) é um estudo científico que tem por objetivo avaliar a segurança dos medicamentos. Pode ser iniciado numa base voluntária pelo TAIM ou exigido à autoridade competente após a autorização do medicamento. Estes estudos têm como principal objetivo apurar a frequência de ocorrência de efeitos secundários já conhecidos em condições quotidianas reais, identificar efeitos secundários desconhecidos e de ocorrência rara, que devido à escassez de casos não puderam ser identificados nos estudos clínicos, e analisar possíveis riscos na utilização diária do medicamento por determinados grupos de pacientes (por exemplo, pessoas muito idosas, mulheres grávidas, pacientes com função renal limitada, etc.).

4.6 A **EudraVigilance** (**European Union Drug Regulating Authorities Pharmacovigilance**) é uma rede de informação e um sistema de gestão de dados, recolhidos centralmente pela Agência Europeia de Medicamentos (EMA), tendo em vista uma utilização segura dos medicamentos no Espaço Económico Europeu. A EudraVigilance apoia sobretudo a transmissão eletrónica de relatórios sobre efeitos secundários antes e após a autorização de introdução no mercado de um medicamento (incluindo casos suspeitos) e o armazenamento sistemático dos mesmos numa base de dados (a base de dados EudraVigilance), bem como a deteção precoce dos riscos inerentes aos medicamentos e a adoção das medidas necessárias para os minimizar.

4.7 O dicionário *Extended EudraVigilance Medicinal Product Dictionary (xEVMPD)* é uma variante mais completa do dicionário de medicamentos EVMPD, concluído em julho de 2011. Este dicionário contém informações sobre todos os medicamentos autorizados nos países do Espaço Económico Europeu, disponibilizadas pelos respetivos TAIM, incluindo, entre outras, a designação do medicamento, o titular da autorização de introdução no mercado e o seu sistema de farmacovigilância, o tipo e estatuto da autorização, a fórmula farmacêutica, a dosagem, a forma de aplicação e as áreas de aplicação bem como os princípios ativos e os excipientes. De momento, a lista de medicamentos da UE, que deveria ter sido concluída até 2 de julho de 2012, só pode ser utilizada com limitações.

4.8 Uma «**Unidade de faturação**» designa cada entrada individual constante da base de dados referida no artigo 57.º, n.º 1, alínea l), do Regulamento (CE) n.º 726/2004, baseada em informações da lista de todos os medicamentos para uso humano autorizados na União referida no artigo 57.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

## 5. Base jurídica

5.1 A proposta tem por base o artigo 114.º e o artigo 168.º, n.º 4, alínea c), do TFUE. O regulamento proposto baseia-se no artigo 114.º do TFUE, visto que as diferenças entre as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas aos medicamentos tendem a constituir um obstáculo ao comércio intra-União, afetando assim diretamente o funcionamento do mercado interno.

5.2 Adicionalmente, o regulamento proposto baseia-se no artigo 168.º, n.º 4, alínea c), do TFUE, uma vez que visa

contribuir para o objetivo de estabelecimento de normas elevadas de qualidade e segurança dos medicamentos.

## 6. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

6.1 A Agência Europeia de Medicamentos (EMA) é um organismo europeu descentralizado estabelecido ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 726/2004, pelo que as decisões quanto ao seu financiamento e à cobrança de taxas devem ser tomadas ao nível da UE. A nova legislação de farmacovigilância proporciona uma base jurídica para a aplicação de taxas de farmacovigilância pela EMA. Por conseguinte, só a União pode autorizar a EMA a cobrar taxas de farmacovigilância. A proposta de regulamento em análise abrange unicamente as atividades de farmacovigilância realizadas ao nível da UE e que envolvem a EMA. A UE não tem competência no que diz respeito às atividades de farmacovigilância realizadas a nível nacional e os Estados-Membros podem, pois, continuar a impor taxas nacionais.

6.2 A Comissão considera a proposta conforme ao princípio da proporcionalidade pelo facto de não exceder o necessário para alcançar o objetivo geral visado, ou seja, introduzir taxas tendo em vista assegurar a devida aplicação da legislação de farmacovigilância em vigor desde julho de 2012.

## 7. Observações na generalidade

7.1 O CESE reconhece o contributo positivo e a importância dos medicamentos para a qualidade de vida dos cidadãos e sempre apoiou todas as iniciativas destinadas a melhorar a vertente da segurança na utilização dos medicamentos, que constitui um elemento fundamental da protecção da saúde pública.

7.2 O CESE louva os esforços da Comissão no sentido de, através da reformulação da Diretiva 2001/83/CE e do Regulamento (CE) n.º 726/2004, melhorar e simplificar o quadro regulamentar da farmacovigilância, no interesse dos pacientes e dos produtores de medicamentos. Desta forma, a Comissão dá um contributo importante para concretizar e aprofundar o mercado interno num domínio complexo e importante como é o do setor dos medicamentos.

7.3 Neste contexto, o Comité reconhece o relevante contributo que a EMA, sobretudo enquanto agência coordenadora de uma comunicação uniforme e cientificamente válida dos riscos inerentes aos medicamentos, presta aos pacientes na União Europeia.

7.4 O CESE subscreve a proposta da Comissão de dar à EMA a possibilidade de cobrar taxas em contrapartida do seu trabalho de farmacovigilância.

## 8. Observações na especialidade

8.1 Neste contexto, o CESE concorda, em princípio, com os procedimentos relativos às taxas estabelecidos nos artigos 4.º e 5.º da proposta de regulamento. Tanto os relatórios periódicos atualizados de segurança a que se refere o artigo 4.º como os estudos após autorização referidos no artigo 5.º contribuem significativamente para a deteção precoce dos riscos e, como tal, são plenamente aceites do ponto de vista dos pacientes.

8.2 O Comité parte do princípio de que será necessário apresentar menos documentação no âmbito dos relatórios periódicos e dos estudos após autorização para os medicamentos com um perfil de segurança bem estabelecido em comparação com os medicamentos novos e inovadores. Por conseguinte, presume-se que os medicamentos com um perfil de segurança bem estabelecido requerem menos tarefas de gestão e verificação por parte da EMA e dos relatores intervenientes do que os medicamentos novos e inovadores. O Comité insta a Comissão a prever uma redução das taxas para os medicamentos com um perfil de segurança bem estabelecido no que diz respeito à documentação referida nos artigos 4.º e 5.º.

8.3 No entanto, é de opinião que as chamadas taxas relativas a avaliações no contexto de consultas, visadas no artigo 6.º da proposta da Comissão, não são pertinentes. Considera que o procedimento de avaliação deveria, antes, ser independente das taxas da indústria farmacêutica e orientar-se exclusivamente pelos interesses dos pacientes, devendo os custos ser cobertos pelo orçamento da União.

8.4 Em princípio, o CESE concorda também com a taxa fixa anual prevista no artigo 7.º. Todavia, presume que a cobrança dessa taxa às empresas em causa ocorrerá apenas após a efetiva realização das atividades de farmacovigilância por parte da EMA. O Comité considera que a proposta de estabelecer uma conexão com uma unidade de faturação não é eficaz.

8.5 O CESE acolhe também favoravelmente a proposta segundo a qual as pequenas e médias empresas têm direito a uma redução ou isenção das taxas.

8.6 Atualmente, a taxa fixa anual proposta é cobrada em contrapartida de apenas uma parte dos serviços efetivamente prestados pela EMA, pelo que, de momento, não se justifica o seu pagamento na totalidade. O Comité propõe, por conseguinte, suspendê-la enquanto os serviços referidos não estiverem disponíveis. A data da sua disponibilização poderá ser estabelecida mediante confirmação do conselho de administração da EMA, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, 3.º parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1235/2010. Nos termos do referido artigo, «quando a base de dados Eudragilance se encontrar em pleno funcionamento [...], o conselho de administração da Agência, com base num relatório de auditoria independente que tenha em conta a recomendação do Comité de Avaliação do Risco de Farmacovigilância, confirma e anuncia esse facto».

8.7 Relativamente à «unidade de faturação», dada a diversidade de contextos nacionais, poderá acontecer, por exemplo, que uma mesma autorização seja comercializada em várias línguas num mesmo país, ficando assim registada sob mais do que uma entrada na base de dados. A maior parte das atividades de farmacovigilância incidem sobre uma substância ativa e não têm por base «unidades de faturação», cabendo remunerá-las em conformidade. O Comité propõe, por conseguinte, que a unidade de faturação diga respeito a uma referência europeia. As autorizações nacionais não devem ser contabilizadas mais do que uma vez.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões —  
Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública**

[COM(2013) 453 final]

(2014/C 67/19)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Em 26 de junho de 2013, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 314.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao comité das regiões —  
Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública*

COM(2013) 453 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 147 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) teve já a oportunidade de se manifestar favoravelmente quanto à rápida implantação da contratação pública eletrónica <sup>(1)</sup> «de princípio a fim» <sup>(2)</sup> e reitera agora o apoio à generalização desta prática, potenciadora de otimização de recursos.

1.2 A contratação pública eletrónica do «princípio ao fim» deve ser encarada como uma oportunidade de modernização da administração pública, tornando-a mais eficiente, pelo maior rigor e transparência que esta prática incute.

1.3 Esta é também uma oportunidade para as empresas, em especial para as Pequenas e Médias Empresas (PME), que veem facilitado o acesso a novas oportunidades, num mercado mais aberto e transparente.

1.4 O CESE não pode, contudo, deixar de manifestar a sua preocupação quanto aos fracos resultados obtidos até agora que não parecem ir ao encontro da pretensão inicial de concluir a transição para a contratação pública eletrónica até 2016.

1.5 O fraco envolvimento dos Estados-Membros é preocupante, continuando a resistência em adotar práticas que se sabem ser vantajosas às administrações públicas e agentes económicos. A Comissão deverá aqui continuar a exercer o seu papel persuasor de adoção da contratação pública eletrónica em todas as suas fases, quer pela implementação do sistema de contratação pública eletrónica «de princípio a fim» nos seus procedimentos, quer legislando e difundindo boas práticas. Saída-se pois a disponibilização por parte da Comissão das suas soluções de contratação eletrónica aos Estados-Membros que as queiram utilizar.

1.6 O mercado da contratação pública é um mercado fragmentado onde coabitam múltiplas soluções e plataformas que, na sua maioria, não estão desenhadas para serem interoperáveis. A falta de orientações estratégicas, ou mesmo a falta de vontade dos Estados-Membros de se unirem na implementação de soluções comuns de acesso universal, dificulta o acesso aos operadores económicos, nacionais e transfronteiras e, por conseguinte, a livre concorrência. Cabe à Comissão exercer o seu papel normalizador harmonizando os requisitos técnicos, com base em trabalhos já desenvolvidos e apoiados, nomeadamente no âmbito do projeto PEPPOL, e que mereceram um apoio generalizado. A harmonização é um passo importante na democratização de um mercado que se quer transparente e acessível, a bem da rigorosa aplicação dos fundos públicos.

1.7 O CESE também defende que as soluções encontradas deverão ser acessíveis de forma universal, ultrapassando barreiras de linguagem e de acesso às pessoas com deficiência. Ao mesmo tempo, é importante manter o baixo custo na criação ou adaptação das plataformas já existentes bem como na sua manutenção. A normalização é pois de primordial importância.

<sup>(1)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 44.

<sup>(2)</sup> A contratação pública eletrónica de «princípio ao fim» respeita à utilização de comunicações eletrónicas e de processamento eletrónico das transações na aquisição de bens e serviços por parte das entidades do setor público, em todas as fases dos concursos, desde a fase de pré-adjudicação (publicação de avisos, acesso aos documentos do concurso, apresentação de propostas, avaliação de propostas e adjudicação do contrato) à fase de pós-adjudicação (encomenda, faturação e pagamento).

1.8 O mercado dos contratos públicos é ainda de difícil acesso às PME que não têm dimensão e recursos humanos e financeiros suficientes. O CESE reitera a sua posição de que a legislação europeia em matéria de contratação pública deve apoiar as PME a reunirem as condições necessárias de capital e experiência nomeadamente através da criação de consórcios ou de associações temporárias de empresas <sup>(3)</sup>.

1.9 A proposta de diretiva que se encontra em discussão, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos, é mais um passo importante no sentido de completar o ciclo da contratação pública eletrónica de «princípio a fim». A uniformização do conteúdo da fatura que virá a permitir a interoperabilidade trará benefícios consideráveis. No entanto, o CESE defende que, apesar dos benefícios que dela advirão, os prazos previstos para a sua adoção e generalização são demasiados longos. Numa altura em que a evolução tecnológica é uma constante, os esforços de normalização são urgentes e desejáveis sob pena de a solução ser encontrada a destempo.

1.10 O financiamento da Comissão ao desenvolvimento de infraestruturas de contratação eletrónica em toda a Europa através do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) é uma iniciativa de saúdar mas que foi agora posta em causa com a redução drástica dos montantes alocados pelo Conselho à iniciativa. O CESE lamenta esta redução que implica grandes alterações nos projetos de interesse comum promovidos pela Comissão, nomeadamente no apoio ao desenvolvimento e implementação da contratação pública eletrónica.

1.11 O CESE salienta que, como em qualquer iniciativa que implica a mudança, a formação das pessoas é de importância primordial. A possibilidade de financiamento dos programas de formação pelos fundos estruturais 2014-2020 é uma iniciativa de louvar. Mas a formação do sector público, não pode ser esquecida, sendo essencial o desenvolvimento de novas valências técnicas e a sensibilização para a nova realidade de métodos de trabalhos desmaterializados.

1.12 O CESE aproveita a oportunidade instar o Conselho a apelar aos Estados-Membros que coloquem em prática as ideias gizadas nos documentos produzidos pela Comissão e órgãos consultivos quanto a esta matéria, potenciando o impacto dos trabalhos desenvolvidos.

## 2. Síntese do documento

2.1 A comunicação faz um ponto de situação sobre a implementação da contratação pública eletrónica «do princípio ao fim», expondo o estado de aplicação das ações referidas na Comunicação «Uma estratégia para a contratação pública eletrónica» <sup>(4)</sup>.

2.2 A reforma da contratação pública, a digitalização da administração pública, a redução da carga administrativa e o reforço da transparência são fatores de crescimento económico, sendo a modernização da administração pública uma das cinco prioridades da Análise Anual do Crescimento da Comissão em 2012 e em 2013. 19% do PIB da EU (dados de 2011) é representado por despesa pública em bens, serviços e obras públicas, o que espelha a importância de uma reforma da contratação pública que permite a redução da despesa pública, libertando recursos importantes mobilizáveis para investimentos que potenciem o crescimento.

2.3 A reforma da contratação pública e a introdução do modelo de contratação pública eletrónica «do princípio ao fim» apresenta-se também como uma oportunidade de introduzir inovação no modelo de organização da administração pública, conferindo-lhe uma maior transparência e rigor e dando o seu contributo para os objetivos de crescimento sustentável aclamados na Estratégia Europa 2020.

2.4 O acesso à internet por parte das PME é, atualmente, generalizado – apenas 4,6 % das PME não tinha acesso à internet <sup>(5)</sup> em 2012. Assim, a maioria das PME está apta a utilizar a contratação pública eletrónica «de princípio a fim» sendo relatada uma experiência positiva por parte das empresas dos países onde a contratação pública eletrónica é uma prática comum. Não obstante, deve ser dada especial atenção à promoção de serviços de faturação eletrónica e de contratação pública eletrónica de baixo custo e de fácil utilização.

2.5 Apesar do uso generalizado da internet, a contratação pública eletrónica continua numa fase embrionária, sendo a Comissão torna-la obrigatória até meados de 2016. Por exemplo, o nível de utilização da apresentação eletrónica de propostas continua num nível muito baixo, estimado em cerca de 10 % e, na maioria dos Estados-Membros a apresentação de propostas por via eletrónica é facultativa, exceção feita a Portugal onde, acima de determinado limiar, é um procedimento obrigatório. Também a faturação eletrónica é já uma realidade para alguns, a partir de certos limiares mas estima-se que apenas 12 % das empresas utilizem meios eletrónicos para emitir ou receber faturas no seu relacionamento com as entidades públicas.

2.6 O rumo a seguir passa pela normalização da contratação pública eletrónica, por fazer com que a faturação eletrónica constitua uma regra e não uma exceção na contratação pública, pelo encorajamento dos Estados-Membros na definição de estratégias nacionais com vista à implementação da contratação pública eletrónica e da faturação eletrónica e pela partilha de boas práticas.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE reitera a sua posição de reconhecimento da importância de uma revisão do quadro jurídico em matéria de contratos públicos que permita a desmaterialização do processo,

<sup>(3)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 44.

<sup>(4)</sup> COM(2012) 179 final

<sup>(5)</sup> Dados Eurostat de 2013.

tornando, gradualmente, a contratação pública eletrónica obrigatória. Apesar disso, constata que os avanços efetuados têm tido efeitos aquém do desejável, como demonstram os resultados da utilização da contratação pública eletrónica.

3.2 A fragmentação do mercado da contratação pública eletrónica tem vindo a agudizar-se com os Estados-Membros a avançar de forma independente, existindo diversas soluções e plataformas, que por falta de orientações estratégicas, não foram desenhadas por forma a permitir a sua interoperabilidade, condição essencial para possibilitar o acesso universal. Se a nível local há relatos de aumento do número de participantes nos concursos, sinal positivo na melhoria do acesso ao mercado, o mesmo não se pode dizer da participação nos concursos transfronteiras onde as PME vêm o seu acesso dificultado não só por questões técnicas mas também por questões económicas – o acesso aos concursos transfronteiras pode ser possível às PME's agindo em consórcio, podendo e devendo esta solução ser apresentada e incentivada ao nível nacional.

3.3 O CESE considera a questão da interoperabilidade essencial e apela a que sejam dados passos mais firmes neste sentido, apoiando os trabalhos de normalização que têm decorrido e aproveitando as experiências vividas nos países onde o sistema está mais desenvolvido.

3.4 A contratação pública eletrónica «de princípio a fim» constitui um importante instrumento na introdução de maior rigor e transparência num setor que, por ser de todos nós, deve servir de exemplo fixando padrões de honestidade e seriedade inabaláveis.

3.5 O processo poderá trazer vários benefícios como são:

- o combate à fraude e evasão fiscal;
- uma maior eficiência do mercado com redução significativa de custos operacionais e de oportunidade, nas diversas fases do contrato, quer para a entidade contratante quer para a entidade contratada;
- impacto positivo em termos ambientais devido à desmaterialização dos documentos, seja pelo menor consumo de papel, seja pela diminuição da pegada ambiental inerente à distribuição dos documentos;
- diminuição dos prazos da adjudicação e de pagamento;
- facilidade na auditoria do processo;
- integração e desenvolvimento do mercado interno;
- alargamento do mercado da contratação pública às PME, nacionais e transfronteiras, ao atenuar as dificuldades com a distância ao lugar do concurso, o que facilita o acesso a concursos nacionais e transfronteiras;
- uma vez que o concurso é efetuado por formulário eletrónico, que passa a conter validações, a margem de erro de preenchimento de formulários, e consequente afastamento do concurso por inconformidade, é diminuída;
- as plataformas podem enviar alertas aos fornecedores sobre a publicação dos concursos;
- oportunidade para a modernização da administração pública que verá, por efeito de arrastamento, outros processos desmaterializados, diminuindo-se a carga administrativa;
- redução de custos com o suporte das declarações negociais;
- oportunidades para empresas de prestação de serviços tecnológicos e de comunicações;
- criação de novas valências para os funcionários das administrações públicas e das empresas.

3.6 Quanto às potenciais desvantagens há a elencar:

- os custos elevados da criação e manutenção das plataformas de contratação eletrónica que, implicam investimento elevado, não obstante dele decorram benefícios que os suplantam;
- para aqueles países onde o investimento nas plataformas já avançou, os custos de adaptação de software ou mesmo de hardware poderão ser consideráveis, quer para as administrações públicas, quer para os agentes económicos;
- a segurança dos dados inscritos nas plataformas eletrónicas;
- a dependência dos serviços prestados por terceiros como sejam as operadoras de telecomunicações e gestoras das plataformas de contratação;
- o acréscimo da regulamentação para os atos necessários ao processo adjudicatório (submissão de propostas, suporte dos documentos e preenchimento de formulários) poderá provocar o incremento de desconformidades procedimentais, conducentes a invalidades no ato de adjudicação ou contrato.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A proposta de diretiva, que se encontra em discussão, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos, e que institui uma norma europeia para a faturação eletrónica, é um passo de saudação no caminho da implantação da contratação pública eletrónica “de princípio a fim”, numa realidade onde a emissão e a troca de faturas eletrónicas continua num estado embrionário. A uniformização da informação contida na fatura permitirá a tão desejada interoperabilidade transfronteiras. Todavia, o CESE defende que os prazos considerados são demasiado longos, não servindo o objetivo de rápida generalização da utilização da faturação eletrónica nos contratos públicos, prática que exercerá um efeito cascata sobre os restantes mercados.

4.2 Peca ainda por pouco ambiciosa quanto ao facto de se limitar a impor que as entidades públicas não se possam recusar a aceitar documentos elaborados segundo a norma europeia.

4.3 O investimento em infraestruturas feito nos Estados-Membros tem sido considerável, sendo desejável que a normalização esteja concluída com urgência, de forma a rentabilizar os investimentos já efetuados e a evitar a repetição de investimentos que se mostraram entretanto desadequados à nova norma.

4.4 O Comité Europeu de Normalização (CEN) será mandatado pela Comissão para realizar os trabalhos de normalização. O CESE defende que tais trabalhos devam aproveitar os avanços entretanto obtidos no âmbito da oficina CEN BII, que produziu «perfis normalizados interoperáveis» e a experiência do projeto PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*), que definiu pontes de interoperabilidade necessárias para ligar as plataformas já existentes nos Estados-Membros.

4.5 No contexto atual de escassez de recursos financeiros, o CESE acolhe o plano da Comissão de financiar e apoiar o desenvolvimento de infraestruturas para a contratação eletrónica «do princípio ao fim», através do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) <sup>(6)</sup>. Todavia, dados os valores conhecidos, que reduzem os recursos disponíveis de 9,2 mil milhões de Euros para apenas mil milhões de Euros, o CESE recomenda que na aplicação desses poucos recursos não seja esquecido o investimento no desenvolvimento dos mecanismos de contratação pública eletrónica.

4.6 Não sendo o sucesso da implantação da contratação pública eletrónica «de princípio a fim» uma responsabilidade apenas da Comissão, os Estados-Membros devem ser chamados ao seu papel para tornar esta prática uma realidade. A Comissão deverá não só ser um exemplo, tornando os seus procedimentos

de contratação pública eletrónicos, mas também trabalhar no sentido de apoiar os Estados-Membros no seu caminho, exercendo o seu poder normalizador, difundindo as boas práticas e apoiando a definição das estratégias nacionais que conduzam à implementação de um sistema de contratação pública sem obstáculos à participação de qualquer espécie, um sistema onde exista a interoperabilidade e acesso universal. Importante ainda no papel da Comissão é o de disponibilizar as soluções em fonte aberta que forem desenvolvidas.

4.7 A Comissão anuncia o lançamento de um estudo que visa identificar as estratégias mais bem-sucedidas em matéria de contratação pública eletrónica e de faturação eletrónica na Europa, por forma a apoiar os Estados-Membros a avaliarem as suas próprias políticas. A divulgação de boas práticas é importante e desejável. Vários estudos têm já sido desenvolvidos, com resultados publicados, tais como as recomendações do grupo de peritos e-TEG, o *Golden Book of e-procurement* (que, apesar de serem independentes, chegaram a resultados homogêneos) e mesmo o relatório final do projeto PEPPOL. A realidade de cada país é única, devendo a delineação de estratégias ser auxiliada mas não necessariamente pela publicação de mais um estudo que parece ser contraproducente e desnecessário.

4.8 O CESE congratula-se com a aposta da Comissão em promover o desenvolvimento e a utilização de certificados eletrónicos, utilizando o instrumento dossiê virtual da empresa (DVE) desenvolvido no âmbito do projeto PEPPOL, que permite aos operadores económicos a submissão da documentação necessária a qualquer entidade contratante na Europa, que os consegue interpretar e aceitar.

4.9 De apoiar também é a intenção de controlar, a nível nacional, as despesas com contratos públicos bem como os indicadores de desempenho com eles relacionados. Poderá ser dado como exemplo o portal português «Base» <sup>(7)</sup> que permite já controlar as despesas com os contratos públicos e obter estatísticas várias.

4.10 O CESE acolhe positivamente a possibilidade de ser financiada, através dos fundos estruturais para o período 2014-2020, a criação de programas de formação às empresas, devendo ser dado enfoque nas PME. Apesar disso, também a formação do setor público não deve ser descurada, devendo-se desenvolver programas de formação que promovam a utilização eficiente de novos métodos, desmaterializados e menos despendidos. Importante é ainda a possibilidade de financiamento a infraestruturas que deverá não só ser dirigida às administrações públicas mas também aos agentes económicos.

<sup>(6)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 116-119.

<sup>(7)</sup> [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

4.11 Como já foi referido, a questão da interoperabilidade e do acesso universal é de relevante importância para o CESE, que acolhe favoravelmente a publicação, por parte da Comissão, dos princípios fundamentais a que os sistemas de contratação pública eletrónica devem obedecer. Para além da preocupação com a facilidade de acesso dos fornecedores transfronteiras e das PME, o CESE insta a que sejam lembradas as barreiras linguísticas e as dificuldades no acesso às pessoas com deficiência considerando as regras de não discriminação em termos de deficiência consagrados no Artigo 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pela União Europeia.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à disponibilização no mercado de equipamentos sob pressão (reformulação)**

[COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD)]

(2014/C 67/20)

Relator único: **Antonello PEZZINI**

Em 4 e em 16 de julho de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à disponibilização no mercado de equipamentos sob pressão (reformulação)*

COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 142 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com o trabalho realizado pela Comissão para adaptar a legislação europeia relativa aos equipamentos sob pressão aos progressos a nível internacional e ao novo quadro legislativo da UE, a fim de reforçar a eficácia e a eficiência do mercado e simplificar os procedimentos, estabelecendo requisitos essenciais de segurança aos quais os equipamentos sob pressão devem obedecer, com vista à sua introdução no mercado interno.

1.2 O Comité concorda com a decisão de utilizar a reformulação como opção legislativa, ou seja, através da «aprovação de um novo ato jurídico que integre, num texto único, as alterações de fundo», para assegurar que a Diretiva 97/23/CE relativa aos equipamentos sob pressão (doravante «Diretiva PED») se adequa ao novo quadro legislativo.

1.3 O CESE reitera, uma vez mais, a importância de assegurar a aplicação efetiva do princípio da livre circulação de mercadorias, seguras e conformes, para que os produtos legalmente comercializados num Estado-Membro o possam ser, sem qualquer dificuldade, em todo o território da UE, assegurando a rastreabilidade completa dos produtos e uma vigilância do mercado uniforme, eficaz e eficiente.

1.4 Segundo o Comité, todas as obrigações e procedimentos da nova Diretiva PED devem ser aplicados no respeito do princípio da proporcionalidade dos procedimentos e dos encargos de certificação, especialmente no caso das empresas de menores dimensões e dos produtos que não sejam produzidos em série ou que sejam produzidos em série limitada.

1.5 O CESE considera que são também importantes uma vigilância mais eficiente e generalizada do mercado e uma maior

equivalência dos níveis de competência dos organismos notificados de avaliação da conformidade, que devem responder a critérios obrigatórios e de elevado nível e beneficiar de apoios à formação.

1.6 A aplicação da nova Diretiva PED deve ser monitorizada e importa também que peritos independentes apresentem um relatório bienal ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité.

1.7 Segundo o Comité, devem melhorar-se os indicadores, incluídos no RAPEX (Sistema comunitário de troca rápida de informações sobre os perigos decorrentes da utilização de produtos de consumo), que permitem monitorizar a redução do número de produtos não conformes no mercado e a melhoria da qualidade dos serviços de avaliação da conformidade, prestados pelos organismos notificados.

1.8 As competências de execução da nova diretiva, atribuídas à Comissão, devem ter um âmbito de aplicação claro e transparente, que respeite, sobretudo, as prerrogativas de informação e, se for caso disso, de consulta do Parlamento, do Conselho e de cada Estado-Membro.

## 2. Principais questões relacionadas com a comercialização de equipamentos sob pressão

### 2.1 Harmonização legislativa e equipamentos sob pressão

2.1.1 As trocas comerciais dentro da UE de produtos para consumo representaram cerca de um bilião de euros, entre 2008 e 2010, e o valor dos setores harmonizados na UE, tanto no domínio dos produtos de consumo como para os de utilização profissional, foi estimado em cerca de 2,1 biliões.

2.1.2 A livre circulação de produtos seguros e conformes é um dos pilares fundamentais da União e a fiscalização do mercado é um instrumento essencial para proteger os consumidores e os utilizadores da colocação no mercado de produtos perigosos e não conformes.

2.1.3 A introdução da Diretiva 97/23/CE sobre os equipamentos sob pressão (**Diretiva PED**) é considerada muito importante:

- para o funcionamento do mercado interno do setor, quer pela eficácia, quer pela eficiência,
- para eliminar as várias barreiras comerciais, e
- para assegurar níveis elevados de segurança do produto.

2.1.4 O Comité acolheu favoravelmente a adaptação do quadro legislativo à nova regulamentação sobre a comercialização de bens no mercado interno <sup>(1)</sup>, tendo aprovado o Regulamento (CE) n.º 765/2008 <sup>(2)</sup> que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos (**Regulamento NLF**) e a Decisão n.º 768/2008/CE relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos (Decisão NLF), como referido no pacote «Mercadorias» sobre o qual o Comité se pronunciou positivamente <sup>(3)</sup>.

2.1.5 A Comissão tenciona ainda alinhar a Diretiva 97/23/CE pelo Regulamento (CE) n.º 1272/2008, de 16 de dezembro de 2008 (**Regulamento CRE**), relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas <sup>(4)</sup>, segundo a nova classificação aí prevista, para ter em conta os perigos resultantes da pressão associada a fluidos perigosos.

## 2.2 Adaptação ao novo quadro legislativo e coerência jurídica

2.2.1 O problema da não conformidade com os requisitos da Diretiva PED é entendido, de forma generalizada por todos os operadores económicos do setor, como um fator que prejudica a competitividade das empresas que respeitam as normas.

2.2.2 Trata-se de concorrência desleal que advém, em grande parte, das lacunas e da ineficácia dos mecanismos de vigilância do mercado, nomeadamente a insuficiente rastreabilidade dos

produtos provenientes de países terceiros e a falta de competências dos organismos notificados <sup>(5)</sup>, mas também da não aplicação direta da Decisão NLF.

2.2.3 Além disso, as avaliações de impacto demonstraram que os operadores económicos têm dificuldade em adaptarem-se a um contexto regulamentar que se tem tornado cada vez mais complexo.

2.2.4 É cada vez mais frequente vários atos jurídicos aplicarem-se a um mesmo produto, como no caso do Regulamento CRE, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, que introduz novas classes e categorias de perigo, que correspondem apenas parcialmente àquelas utilizadas atualmente e que serão aplicáveis ao setor, a partir de 1 de junho de 2015.

2.2.5 No seu parecer <sup>(6)</sup> sobre o Regulamento e a Decisão NLF, o CESE sublinhou «que o reforço e a modernização das condições de comercialização de produtos seguros e de qualidade são fundamentais para os consumidores, as empresas e os cidadãos europeus, em geral».

2.2.6 Nesse contexto, o CESE manifesta-se favorável à adaptação da Diretiva PED à Decisão NLF para alcançar uma qualidade jurídica máxima através do recurso à reformulação como opção legislativa, mediante a «aprovação de um novo ato jurídico que integre, num texto único, as alterações de fundo introduzidas num ato anterior e, simultaneamente, as disposições deste último que permaneçam inalteradas. O novo ato jurídico substitui e revoga o ato anterior» <sup>(7)</sup>.

2.2.7 O Comité acolhe também favoravelmente a adaptação da Diretiva 97/23/CE ao Regulamento CRE, para garantir a coerência jurídica no que respeita à classificação dos equipamentos sob pressão, com base no fluido que contém, a partir de 1 de junho de 2015, data em que a Diretiva 67/548/CEE será revogada. Esse alinhamento a nível da UE implementa o Sistema Geral Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Substâncias Químicas, adotado a nível internacional no âmbito das Nações Unidas (ONU).

## 2.3 Deveres dos operadores económicos e requisitos de rastreabilidade

2.3.1 São de particular importância para o Comité os requisitos em termos de rastreabilidade dos produtos e de deveres dos operadores económicos, em especial:

- a obrigação de os importadores, representantes autorizados e distribuidores verificarem que os produtos têm a marca CE e são acompanhados dos documentos necessários e da informação sobre a rastreabilidade;

<sup>(1)</sup> JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 218 de 13.8.2008, p. 30; JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 105.

<sup>(4)</sup> JO L 353 de 31.12.2008, p. 1.

<sup>(5)</sup> Organismos notificados são os organismos (notificados à Comissão pelos Estados-Membros) responsáveis pela avaliação da conformidade, que efetuam testes aos produtos, os examinam e certificam.

<sup>(6)</sup> JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

<sup>(7)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 105.

- a obrigação de os fabricantes fornecerem instruções e informação sobre a segurança do produto numa língua facilmente compreensível pelos consumidores e utilizadores finais;
- a rastreabilidade em toda a cadeia de distribuição: fabricantes, representantes autorizados e importadores; e
- a obrigação de cada operador económico indicar, às autoridades, de quem comprou o produto e quem lho forneceu.

2.3.2 Estas garantias de rastreabilidade para todos os equipamentos sob pressão colocados no mercado devem ser aplicadas no pleno respeito do princípio da proporcionalidade dos procedimentos e dos encargos de certificação, especialmente no caso das empresas de menores dimensões e dos produtos que não sejam produzidos em série ou que sejam produzidos em série limitada.

2.3.3 É também importante efetuar uma vigilância mais eficiente do mercado e uma maior equivalência dos níveis de competência dos organismos notificados de avaliação da conformidade, com requisitos obrigatórios adequados para todos, a fim de garantir a máxima imparcialidade e eficácia em toda a União e a concorrência em igualdade de condições para todos os produtores.

2.3.4 Os indicadores, que permitem monitorizar a redução do número de produtos não conformes no mercado e a melhoria da qualidade de serviços de avaliação, devem basear-se nas informações obtidas através do sistema RAPEX e do procedimento de notificação da cláusula de salvaguarda, instituídos por força da diretiva, e na base de dados NANDO <sup>(8)</sup>.

2.3.5 O Comité considera que, caso sejam atribuídas à Comissão competências de execução da nova diretiva reformulada, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011, de

16 de fevereiro de 2011, há que respeitar plenamente as garantias de informação do Conselho e do Parlamento e, se for caso disso, do Estado-Membro em causa.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité acolhe favoravelmente a reformulação da Diretiva PED de 1997 e congratula-se com o trabalho realizado pela Comissão no sentido de adaptar a legislação europeia relativa a equipamentos sob pressão aos progressos a nível internacional e ao novo quadro legislativo interno.

3.2 O CESE reitera a importância de assegurar a aplicação efetiva do princípio da livre circulação de mercadorias, seguras e conformes, para que os produtos legalmente comercializados num Estado-Membro o possam ser, sem qualquer dificuldade, em todo o território da UE, assegurando a rastreabilidade completa dos produtos e uma vigilância do mercado uniforme, eficaz e eficiente.

3.3 O princípio da proporcionalidade dos procedimentos e dos encargos da certificação, especialmente para as empresas de menores dimensões e os produtos que não sejam produzidos em série ou que sejam produzidos em série limitada, deve ser tido devidamente em conta. O CESE considera que uma revisão legislativa, como a proposta, se devia ter feito acompanhar de uma ficha de impacto específica para as PME, para além das avaliações de impacto e das consultas realizadas.

3.4 Para se conseguir uma vigilância mais eficiente e generalizada do mercado e uma maior equivalência dos níveis de competência dos organismos notificados de avaliação da conformidade não se deve recorrer apenas a mecanismos sancionatórios, mas sobretudo a ações europeias específicas de formação.

3.5 A nova legislação revista deve ser objeto de auditorias e relatórios periódicos a apresentar às instituições europeias, corroborados por indicadores do sistema RAPEX sobre a evolução das infrações à informação de conformidade e à segurança geral dos equipamentos sob pressão que circulam no mercado.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(8)</sup> Ver <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/>.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo**

[COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD)]

**e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos no domínio da justiça que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo**

[COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD)]

(2014/C 67/21)

Relator-geral: **Jorge PEGADO LIZ**

O Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu decidiram, em 16 de setembro e 4 de julho de 2013, respetivamente, nos termos dos artigos 33.º, 43.º, n.º 2, 53.º, n.º 1, 62.º, 64.º, 64.º, n.º 2, 91.º, 100.º, n.º 2, 114.º, 153.º, n.º 2, alínea b), 168.º, n.º 4, alínea b), 172.º, 192.º, n.º 1, 207.º e 338.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo*

COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD).

Em 4 de julho de 2013, o Parlamento Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 81.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos no domínio da justiça que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo*

COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD).

Dada a urgência dos trabalhos, na 493.<sup>a</sup> reunião plenária, realizada em 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu decidiu designar relator-geral Jorge Pegado Liz e adotou o presente parecer por 110 votos a favor e 6 abstenções.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 As duas propostas de regulamento COM(2013) 451 final e COM(2013) 452 final, de 27 de junho de 2013, sobre as quais foi solicitado parecer ao Comité Económico e Social Europeu (CESE), têm por objeto o «alinhamento em bloco» dos 165 instrumentos legislativos, inicialmente submetidos ao regime de procedimento de regulamentação com controlo, com o novo regime de atos delegados.

1.2 Este exercício foi solicitado pelo Parlamento Europeu, com o apoio do Conselho, com vista a alinhar as antigas práticas de «comitologia» com o procedimento de delegação previsto no artigo 290.º do TFUE.

1.3 O CESE apoia a iniciativa da Comissão por ser necessária à segurança das fontes do direito da União e por ir ao encontro do objetivo de simplificação e eficácia.

1.4 O CESE remete para o seu relatório detalhado sobre o procedimento de delegação recentemente adotado e recomenda que o mesmo seja tido em conta para a compreensão deste parecer.

1.5 De facto, este alinhamento em bloco de 165 instrumentos jurídicos (regulamentos, diretivas e decisões) relativos a doze domínios diferentes, levanta várias questões de ordem jurídica e prática.

1.6 Determinados elementos do procedimento de delegação são ainda obscuros. Também a noção de «elementos não essenciais» deve ainda ser definida. Importa igualmente proceder a uma avaliação precisa do funcionamento do mecanismo.

1.7 Algumas propostas de regulamentos contêm opções que ignoram o quadro fixado pelos atos legislativos de base e chegam até a prever que a delegação será exercida durante um período indeterminado, ou fixam prazos demasiado curtos para o controlo pelo Parlamento e pelo Conselho.

1.8 Atentas as suas observações na generalidade e na especialidade, o CESE recomenda que a Comissão adapte o seu exercício de «alinhamento em bloco» e tenha em conta as especificidades de determinados atos jurídicos de base.

1.9 O CESE insta o Conselho e o Parlamento a usarem da máxima vigilância e a avaliarem em detalhe todos os atos incluídos neste exercício de «alinhamento».

## 2. Introdução

2.1 O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, estabeleceu uma distinção entre o poder conferido à Comissão de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais de um ato legislativo, tal como previsto no artigo 290.º do TFUE (procedimento de delegação), e o poder de adotar atos de execução, previsto no artigo 291.º do TFUE (procedimento de execução).

2.2 Estes dois poderes estão sujeitos a quadros jurídicos distintos.

2.2.1 O exercício do poder de delegação está previsto em instrumentos não vinculativos:

— na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Aplicação do artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia <sup>(1)</sup>;

— no *Common Understanding on practical arrangements for the use of delegated acts* [Entendimento comum sobre disposições práticas para a utilização de atos delegados] entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão; e

— nos artigos 87.ºA e 88.º do regulamento do Parlamento Europeu, modificado pela decisão de 10 de maio de 2012 <sup>(2)</sup>.

2.2.1.1 O Comité adotou recentemente um relatório de informação detalhado sobre o procedimento de delegação, cuja leitura se aconselha vivamente para a compreensão do presente parecer <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 673 final de 9.12.2009.

<sup>(2)</sup> Doc. A7-0072/2012.

<sup>(3)</sup> Relatório de informação sobre Legislar melhor: Atos de execução e atos delegados, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr:int-opinions&iternCode=24245>

2.2.2 Por sua vez, o exercício do poder de execução previsto no artigo 291.º TFUE rege-se por instrumentos juridicamente vinculativos:

— Regulamento (CE) n.º 182/2011 <sup>(4)</sup> (seguidamente designado «regulamento de comitologia») que prevê dois procedimentos: o procedimento consultivo e o procedimento de exame;

— Decisão 1999/468/CE <sup>(5)</sup> (seguidamente designada «decisão de comitologia»), alterada em 2006, com vista a reforçar o poder de controlo do Parlamento e do Conselho, que prevê o procedimento de regulamentação com controlo.

2.2.3 O procedimento de regulamentação com controlo foi utilizado na adoção de medidas de execução que alteram elementos não essenciais de atos legislativos de base. Esta redação do artigo 5.ºA da «decisão de comitologia» <sup>(6)</sup> aproxima-se bastante da definição de atos delegados. De facto, um ato delegado tal como definido no artigo 290.º do TFUE é um ato quase legislativo adotado pela Comissão com vista a completar ou modificar «elementos não essenciais de um ato legislativo».

2.2.4 É em virtude dessa proximidade que, entre 2009 e 2014, o artigo 5.ºA da «decisão de comitologia» e o procedimento de regulamentação com controlo permanecem provisoriamente válidos, tendo a Comissão por objetivo utilizar este lapso de tempo limitado para adaptar ao regime de atos delegados as disposições existentes, que preveem um procedimento de regulamentação com controlo.

2.2.5 No seguimento de um «pedido» do Parlamento Europeu <sup>(7)</sup>, a Comissão empreendeu um «exercício de alinhamento» de alguns regulamentos, diretivas e de uma decisão, com o apoio do Conselho <sup>(8)</sup>.

O objetivo das propostas de regulamentos *omnibus*, sobre as quais o Comité é chamado a pronunciar-se, é proceder em bloco a este alinhamento.

## 3. Propostas da Comissão

3.1 A Comissão publicou duas propostas de regulamento:

— uma relativa a «uma série de atos jurídicos» COM(2013) 451 final;

— outra respeitante a «uma série de atos jurídicos no domínio da justiça» COM(2013) 452 final.

<sup>(4)</sup> JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

<sup>(5)</sup> JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

<sup>(6)</sup> Decisão do Conselho, de 17 de julho de 2006 (JO L 200 de 22.7.2006).

<sup>(7)</sup> Resolução do PE de 5 de maio de 2010 (P7-TA (2010) 0127), n.º 18.

<sup>(8)</sup> Declaração da Comissão JO L 55 de 28.2.2011 p. 19.

Está ainda em estudo um terceiro pacote de propostas, que deverá ser publicado brevemente.

3.2 A proposta relativa a «uma série de atos jurídicos» tem por objetivo reunir em bloco, desde o procedimento de regulamentação com controlo até ao procedimento de delegação, 160 atos jurídicos (regulamentos, diretivas e decisões) provenientes de onze domínios diferentes:

- redes de comunicações, conteúdos e tecnologia;
- emprego, assuntos sociais e inclusão;
- ação climática;
- energia;
- empresas e indústria;
- ambiente;
- estatísticas;
- mercado interno e serviços;
- mobilidade e transportes;
- saúde e consumidores;
- fiscalidade e união aduaneira.

3.2.1 É constituída por uma exposição de motivos, pela proposta de regulamento e por um simples anexo que elenca os atos abrangidos pela transição do procedimento de regulamentação com controlo para o procedimento de delegação.

3.3 A proposta relativa a «uma série de atos jurídicos no domínio da justiça» é objeto de um texto separado, porquanto são atos cuja base jurídica radica no Título V do TFUE e não dizem respeito a todos os Estados-Membros. Com efeito, de acordo com os artigos 1.º e 2.º do protocolo n.º 22 sobre a posição da Dinamarca, anexado ao TFUE, este Estado-Membro não estará sujeito ao regulamento proposto.

3.3.1 A proposta de regulamento que prevê a adaptação ao artigo 290.º do TFUE de atos jurídicos no domínio da justiça diz respeito aos cinco regulamentos seguintes:

- Obtenção de provas em matéria civil e comercial;
- Título Executivo Europeu para créditos não contestados;
- Procedimento europeu de injunção de pagamento;
- Procedimento europeu para as ações de pequeno montante; e

— Notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial nos Estados-Membros.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 A Comissão propõe regulamentos *omnibus* destinados a alinhar em bloco vários regulamentos, diretivas e decisões, em vez de adotar uma proposta de regulamento para cada um dos instrumentos pertinentes.

4.1.1 Já em 2006, a Comissão utilizara este método para introduzir o procedimento de regulamentação com controlo. Para tal, recorreu a uma comunicação para adaptar com urgência 25 regulamentos e diretivas, entre as quais a Diretiva 2005/1/CE de 9 de março de 2005, «com vista a estabelecer uma nova estrutura orgânica para os comités no domínio dos serviços financeiros»<sup>(9)</sup>. Cite-se também a comunicação da Comissão de 2007 sobre a adaptação do procedimento de regulamentação com controlo a uma série de atos enumerados em 4 anexos<sup>(10)</sup>. O CESE elaborou observações e recomendações nessa ocasião<sup>(11)</sup>.

4.1.2 É a primeira vez que a Comissão realiza uma harmonização desta amplitude.

4.1.3 O Comité constata que as propostas de regulamento ilustram o alargamento das competências da Comissão, na medida em que preveem o âmbito, a amplitude bem como o prazo de que o Conselho e o Parlamento dispõem para levantar uma objeção.

4.1.4 Esta escolha é compreensível por motivos de simplificação e de rapidez do processo, mas levanta uma série de questões.

##### a) Período indeterminado

4.2 O artigo 2.º das duas propostas de regulamento prevê que o poder de adoção de atos delegados no presente exercício é conferido «por um período indeterminado».

4.2.1 O Comité lembra que, em conformidade com o artigo 290.º do TFUE, a duração do poder de delegação deve estar explicitamente prevista no ato jurídico de base e que, até ao momento e salvo raras exceções, as delegações são, em princípio conferidas por um prazo determinado, podendo o período de vigência da delegação ser eventualmente prorrogado mediante apresentação de um relatório sobre a execução da delegação.

<sup>(9)</sup> COM(2006) 900 a 926 final.

<sup>(10)</sup> COM(2007) 740 final, COM(2007) 741 final, COM(2007) 824 final, COM(2007) 822 final e COM(2008) 71 final.

<sup>(11)</sup> JO C 161 de 13.7.2007, p. 45 e JO C 224 de 30.8.2008, p. 35.

4.2.2 Assinala que a preferência da Comissão por delegações de duração indeterminada<sup>(12)</sup> não é partilhada pelo Parlamento<sup>(13)</sup>. Além disso, a proposta de regulamento *omnibus* suprime a «obrigação de apresentação de relatórios periódicos» no que respeita à aplicação das medidas previstas nos atos de base<sup>(14)</sup>.

4.2.3 Consequentemente, o CESE interroga-se se os regulamentos de «alinhamento» propostos pela Comissão podem chegar a prever que a delegação será exercida por um período indeterminado em todos os casos, seja qual for o domínio em causa.

#### b) Controlo do PE e do Conselho

4.3 Além disso, tal como o Comité precisou no seu relatório de informação relativo aos atos delegados, a delegação de poder é sujeita ao controlo do Conselho e do Parlamento, que podem por sua vez revogar a delegação a qualquer momento, objetar ao ato delegado adotado pela Comissão, em princípio no prazo de dois meses a partir da notificação do ato ao Conselho e ao Parlamento, ou manifestar à Comissão no mesmo prazo de dois meses a sua intenção de não levantar objeções. Este prazo de dois meses pode ser prorrogado a pedido do Parlamento ou do Conselho.

4.3.1 O artigo 5A, n.º3 a 6 da «Decisão de Comitologia» previa um regime complexo de prazos diferentes consoante as medidas previstas pela Comissão fossem ou não conformes ao parecer do Comité, que podiam ir de quatro a dois meses consoante se tratasse do Conselho ou do Parlamento Europeu.

Em derrogação do regime «normal», o artigo 5.ºA, n.º 5, alínea b), dispõe que estes prazos podem ser abreviados «em casos excepcionais devidamente justificados» por «razões de eficácia», ainda que não fixe um prazo preciso.

Por outro lado, o n.º 6 prevê um regime especial de um prazo de um mês, que deve ser prevista e obrigatoriamente previsto no ato de base, para casos bem definidos em que o regime normal não pode ser aplicado «por imperativos de urgência».

4.3.2 O artigo 2.º, n.º 6, da proposta de regulamento relativo à adaptação do artigo 290.º a uma série de atos jurídicos refere essa possibilidade de derrogação mas prevê apenas que «em casos excepcionais devidamente justificados», o prazo normal para que o Conselho e Parlamento se pronunciem contra o ato delegado pode ser abreviado para um mês<sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> COM(2009) 673 final de 9.12.2009, ponto 3.2.

<sup>(13)</sup> *Common Understanding on practical arrangements for the use of delegated acts* [Entendimento comum sobre disposições práticas para a utilização de atos delegados], ponto IV.

<sup>(14)</sup> Por exemplo, na Diretiva 2006/21/CE de 15 de março de 2006, relativa à gestão dos resíduos das indústrias extrativas, o prazo é de 3 anos.

<sup>(15)</sup> Por outro lado, a proposta de regulamento que prevê a adaptação ao artigo 290.º do TFUE de atos jurídicos no domínio da justiça não prevê esta possibilidade.

4.3.3 O novo regime proposto parece restringir a margem de manobra de que dispõem o Conselho e o Parlamento para exercerem os seus poderes de controlo.

4.3.4 O Comité interroga-se, em especial, sobre a possibilidade de o Conselho e o Parlamento exercerem de forma efetiva os seus poderes de controlo sobre os 165 atos delegados em prazos tão curtos.

#### c) Elementos não essenciais

4.4 O Comité lembra que, tal como sublinhou no seu relatório de informação, o procedimento de delegação visa a adoção de atos delegados sobre os elementos «não essenciais» previstos nos atos legislativos adotados conjuntamente pelo Conselho e pelo Parlamento.

4.4.1 As propostas de regulamento da Comissão dizem respeito a doze domínios diferentes.

4.4.2 Uma vez que a natureza jurídica exata dos atos delegados é bastante vaga e que os domínios afetados por essas propostas de regulamento são tão amplos como sensíveis, é possível, como se expõe *infra*, questionar o caráter «não essencial» de determinadas medidas.

4.4.3 Além disso, a noção de «medida não essencial» é interpretada pelo Tribunal de Justiça de formas diferentes em função do domínio tratado. Assim, em 5 de setembro de 2012, o Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu que os direitos fundamentais das pessoas são prerrogativas do legislador e, como tal, não podem nunca ser objeto de delegação na Comissão<sup>(16)</sup>.

4.4.4 Por outro lado, até hoje o Tribunal de Justiça da União Europeia não teve ainda ocasião de se pronunciar sobre a execução enquanto tal da competência delegada da Comissão. A questão foi-lhe submetida pela primeira vez (no chamado «processo dos biocidas») num recurso de anulação interposto pela Comissão do artigo 80.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Processo C-355/10, Parlamento contra o Conselho, relativo à vigilância das fronteiras externas da União e aos guardas de fronteiras de designadamente desembarcarem imigrantes nos países terceiros de onde o navio apresado partiu.

<sup>(17)</sup> Processo C-427/12 (Comissão Europeia/Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia). O processo relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas, que prevê a adoção de um ato de execução nos termos do artigo 291.º do TFUE a fim de estabelecer os emolumentos devidos à Agência Europeia dos Produtos Químicos, em vez de um ato delegado em conformidade com o artigo 290.º do TFUE. Segundo a Comissão, o ato que lhe compete adotar com base no artigo 80.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 528/2012 constituiria na prática um ato delegado na aceção do artigo 290.º do TFUE, na medida em que se destina a completar certos elementos não essenciais do ato legislativo.

O recurso foi interposto em 19 de setembro de 2012 e o Tribunal deverá pronunciar-se em finais de 2013 ou no início de 2014, na melhor das hipóteses, ouvidas as conclusões do advogado-geral.

## 5. Observações na especialidade

5.1 Na maior parte das propostas analisadas, a Comissão adapta o procedimento de regulamentação com controlo de forma adequada e razoável ao regime dos atos delegados previstos no artigo 290.º do TFUE. No entanto, algumas situações suscitam dúvidas e dificuldades especiais.

### a) Imprecisões no que respeita ao regime

5.2 A maior parte dos instrumentos jurídicos contém uma referência explícita ao artigo 5.ºA da Decisão do Conselho, de 17 de julho de 2006 <sup>(18)</sup>, denominada «Decisão de Comitologia», que introduziu o procedimento de regulamentação com controlo e previu a necessidade de recorrer a este procedimento para a adoção de «medidas de alcance geral destinadas a alterar elementos não essenciais de um ato de base». Todavia, essa alteração do regime, por via da Decisão de 28 de junho de 1999, só entrou em vigor em 24 de julho de 2006.

5.2.1 Assim, nenhum dos instrumentos jurídicos visados no exercício de alinhamento anterior a esta data especifica as medidas que são sujeitas ao regime de procedimento de regulamentação com controlo. Com efeito, só através da Decisão de julho de 2006 foi aditado um novo n.º 2 ao artigo 2.º da decisão de junho de 1999, o qual prevê pela primeira vez a aprovação de medidas de alcance geral que se destinam a alterar elementos não essenciais de um ato de base.

5.2.2 Por conseguinte, todos esses atos jurídicos apenas referem expressões <sup>(19)</sup> como «as medidas necessárias à execução da presente diretiva serão aprovadas nos termos da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999», «a Comissão será assistida por um comité» e «sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os artigos 5.º e 7.º da Decisão 1999/468/CE, tendo-se em conta o disposto no seu artigo 8.º».

5.2.3 O Comité lembra que a transição do procedimento de regulamentação com controlo para o regime de delegação implica a supressão dos pareceres dos comités requeridos no âmbito do procedimento de regulamentação com controlo. No entanto, mantêm-se os pareceres no âmbito das medidas de execução previstas no artigo 291.º do TFUE.

5.2.4 Será suprimida, portanto, uma etapa do controlo da natureza «não essencial» de «determinados elementos» do ato legislativo de base.

5.2.5 Figuram na lista anexa à proposta de regulamento da Comissão atos anteriores à «Decisão de Comitologia». Dado que foram publicados antes do procedimento de comitologia ter

sido sistematizado, as referências às medidas são, por isso, extremamente vagas como, por exemplo, «adaptação ao progresso técnico» (Diretiva de 20 de maio de 1975 relativa às embalagens aerossóis) <sup>(20)</sup>.

### b) Identificação do âmbito de aplicação

5.3 Por vezes, a identificação do âmbito de aplicação do artigo 5.ºA aos «elementos não essenciais» de determinados atos jurídicos de base, deixa muito a desejar. Por exemplo, a formulação geral de que «as medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais do presente regulamento», no Regulamento (CE) n.º 661/2009, sobre a segurança geral dos veículos a motor, sem mais precisão, não é satisfatória.

5.3.1 Por vezes, o artigo 5.ºA aplica-se a elemento cujo caráter «não essencial» é bastante duvidoso. É esse o caso, por exemplo,

— do Regulamento (CE) n.º 715/2009 relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural (artigo 23.º);

— do Regulamento (CE) n.º 714/2009 relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade;

— dos artigos 23.º, n.ºs 1 e 4, e 40.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, para os para efeitos do seguro de responsabilidade profissional ou das garantias equivalentes, o que é mais apropriado à natureza e dimensão do risco;

— dos artigos 12.º, 34.º, n.º 1, e 35.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, de 23 de outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários.

### c) Domínios relacionados com os direitos fundamentais

5.4 Algumas medidas aparentemente «não essenciais», como a adaptação dos anexos de diretivas, podem contudo suscitar dúvidas quanto às suas consequências sobre a proteção de determinados direitos fundamentais.

#### 5.4.1 Citem-se a título de exemplo:

— os anexos do Regulamento (CE) n.º 1338/2008, 16 de dezembro de 2008, relativo às estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho (artigos 9.º e 10.º, n.º 2);

<sup>(18)</sup> JO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

<sup>(19)</sup> Ver, por exemplo, a Diretiva 2006/25/CE, a Diretiva 89/391/CEE ou a Diretiva 2003/10/CE.

<sup>(20)</sup> Uma forma correta de apelar à «adaptação ao progresso técnico e científico» pode ser encontrada no Regulamento (CE) n.º 1272/2008, de 16 de dezembro de 2008, relativo à rotulagem e embalagem ou na Diretiva 2008/56/CE, de 17 de junho de 2008, relativa à Estratégia Marinha.

- os temas a abranger nos recenseamentos da população e da habitação (Regulamento (CE) n.º 763/2008, de 9 de julho de 2008);
- os anexos da Diretiva 2006/126/CE, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução;
- as derrogações aos anexos do Regulamento (CE) n.º 183/2005, de 12 de janeiro de 2005, que estabelece requisitos de higiene dos alimentos para animais (artigos 28.º e 31.º, n.º 2);
- os anexos do Regulamento (CE) n.º 852/2004, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios (artigos 13.º, n.º 2, e 14.º);
- a alteração aos anexos que incluem formulários para o exercício de determinados direitos, como por exemplo, no caso do título executivo europeu para créditos não contestados (Regulamento (CE) n.º 805/2004 de 21 de abril de 2004), do procedimento europeu de injunção de pagamento (Regulamento (CE) n.º 1896/2006 de 12 de dezembro de 2006), do um processo europeu para ações de pequeno

montante (Regulamento (CE) n.º 861/2007 de 11 de julho de 2007) e da citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais (Regulamento (CE) n.º 1393/2007 de 13 de novembro de 2007).

5.4.2 São também de assinalar casos mais sensíveis, como aqueles em que uma parte fundamental do regulamento sobre um determinado tema será prevista por atos delegados, como por exemplo:

- o procedimento em caso de queixas contra «a proteção contra subvenções e práticas tarifárias desleais por parte de países não membros da Comunidade Europeia que sejam causa de prejuízo para as transportadoras aéreas comunitárias na prestação de serviços de transportes aéreos», previsto pelo Regulamento (CE) n.º 868/2004 de 21 de abril de 2004;
- ou a definição de elementos que constituem taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) no âmbito dos contratos de crédito aos consumidores (Diretiva 2008/48/CE 23 de abril de 2008, artigos 19.º, n.º 5, e 25.º, n.º 2).

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros**

[COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE)]

(2014/C 67/22)

Relator: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Em 26 de junho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos dos artigos 19.º, n.º 1, e 22.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros*

COM(2013) 460 final – 2013/0229 (NLE).

Foi incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que adoptou o parecer em 3 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 17 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 4 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta de recomendação da Comissão Europeia, mas reconhece, e lamenta ao mesmo tempo, a necessidade do pacote de medidas que ela inclui e que pode ser entendido como uma espécie de programa mínimo de aplicação.

1.2 O Comité lamenta ainda que, tal como indicado na exposição de motivos da recomendação, a concretização dos objetivos da estratégia-quadro a nível europeu enfrente constantemente sérias dificuldades, quer a nível da aplicação, quer do empenho político a nível nacional, regional e local.

1.3 O Comité chama a atenção para as lacunas indicadas nos documentos de análise das organizações da sociedade civil a respeito da estratégia-quadro e dos programas estratégicos nacionais. É essencial, com base nas indicações fornecidas pelos intervenientes, que estas lacunas sejam tidas em conta e sejam solucionadas mediante a conceção e aplicação, dentro de um prazo limitado, de respostas eficazes e de fundo ao nível das políticas públicas.

1.4 O CESE considera que a parte da proposta sobre as medidas políticas horizontais é vaga e convida o Conselho a desenvolvê-la e a definir, para os quatro domínios que aí são delimitados, requisitos bem mais concretos, apoiando a sua aplicação através de uma apresentação das boas práticas esperadas.

1.5 O Comité considera que, tendo em conta as conclusões da exposição de motivos da proposta de recomendação <sup>(1)</sup> e a

deterioração da situação socioeconómica resultante da crise, o Conselho deve fazer uso do seu poder de adotar atos jurídicos vinculativos para obviar, mais especificamente, às situações de emergência e de grande pobreza que representam um risco para a vida dos cidadãos e para combater os efeitos mais extremos da discriminação, do racismo e do anticiganismo.

1.6 O CESE preconiza, sobretudo nos casos em que as condições de vida são extremamente desfavorecidas, que se definam quadros claros de aplicação dos direitos humanos e que se proceda à aplicação, há muito necessária, de índices de referência e de indicadores que permitam avaliar o tipo de situação.

1.7 O Comité recomenda que grupos de investigadores independentes e dotados dos meios jurídicos e das garantias necessárias em matéria de ética de investigação procedam à avaliação da aplicação das estratégias e que o financiamento, bem como a transparência da utilização dos fundos sejam assegurados.

1.8 Importa velar por reforçar, através de garantias jurídicas e outras que sejam necessárias, o funcionamento das autoridades responsáveis pela igualdade de tratamento, que são intervenientes essenciais da política de combate à discriminação, bem como o funcionamento dos pontos de contacto nacionais, que desempenham um papel fulcral na aplicação das estratégias, e a colaboração dessas diversas instâncias com os grupos da população afetados.

1.9 Para aumentar a eficácia da aplicação das estratégias e remediar a perda de confiança observada nos meios relevantes, é fundamental zelar pela mobilização e pelo envolvimento efetivos dos ciganos no conjunto dos domínios de intervenção. O Comité sugere e aguarda o alargamento do quadro conceptual da cooperação e uma cultura de consenso que vá para além da simples consulta, e formula propostas nesse sentido.

<sup>(1)</sup> «[...] Embora os Estados-Membros tenham tido a possibilidade jurídica de agir para resolver a questão da integração cigana, as medidas previstas até agora não se afiguram suficientes. Devido à falta de uma abordagem coordenada da questão da integração dos ciganos, são crescentes as discrepâncias entre Estados-Membros.»

1.10 Insiste na necessidade de os decisores manifestarem claramente um distanciamento em relação às declarações preocupantes contra os ciganos, de tom racista, violento e seriamente discriminatórias, bem como na importância de denunciar e supervisionar abertamente e com coerência os fenómenos de violência racista e os discursos de ódio e de elaborar instrumentos jurídicos, administrativos, regulamentares e publicitários que permitam lutar eficazmente contra esses fenómenos.

## 2. Antecedentes

2.1 Em 5 de abril de 2011, a Comissão adotou um quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos para o período até 2020 <sup>(2)</sup>, criando finalmente, após uma longa espera, a possibilidade de se levar a cabo uma ação concertada para reduzir a pobreza extrema e a segregação que afetam também os ciganos. Em junho de 2011, o Conselho ratificou o documento <sup>(3)</sup> e convidou os Estados-Membros a adotar, até ao final de 2011, estratégias nacionais de integração dos ciganos.

2.2 De acordo com as disposições previstas pelo quadro, a Comissão Europeia elaborou um relatório anual sobre o estado da implementação das estratégias. Em 2012, a mesma instituição realizou a sua primeira avaliação <sup>(4)</sup> das estratégias apresentadas pelos Estados-Membros e adotou conclusões horizontais. Num documento anexo, analisou os pontos fortes e os pontos fracos detetados na estratégia de cada Estado-Membro <sup>(5)</sup>.

2.3 As associações que representam os ciganos seguiram de forma atenta os processos de elaboração destas estratégias, partilharam os seus pontos de vista ou as suas reservas em vários documentos e também as avaliaram <sup>(6)</sup>.

2.4 Todas essas análises revelaram importantes lacunas nas estratégias dos Estados-Membros. Segundo as organizações da sociedade civil, os conteúdos horizontais e as suas deficiências são um problema importante. Entre as lacunas encontradas, cite-se a título de exemplo:

- a) a insuficiência de medidas de combate à discriminação;
- b) a falta de medidas que promovam o «acesso pleno»;
- c) a ausência de medidas destinadas a reconhecer e reforçar a dignidade humana dos ciganos e da sua comunidade;
- d) a falta de medidas orientadas para atenuar as disparidades e as desvantagens especialmente graves observadas na

<sup>(2)</sup> COM(2011) 173 final.

<sup>(3)</sup> Conclusões do Conselho – «Um quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020».

<sup>(4)</sup> COM(2012) 226 final.

<sup>(5)</sup> SWD (2012) 133 final.

<sup>(6)</sup> *Analysis of National Roma Integration Strategies* [Análise das estratégias nacionais de integração dos ciganos]. CPEC, março de 2012.

sociedade cigana (por exemplo, a ausência de medidas destinadas a reduzir as dificuldades específicas que afetam as mulheres e crianças ciganas); e

- e) a ausência de medidas de mobilização e incitação dos ciganos, das suas comunidades e das suas organizações da sociedade civil, com vista à implementação das estratégias.

2.5 Os documentos de análise da Comissão Europeia citados previamente não fazem referência às lacunas fundamentais constatadas nas estratégias dos Estados-Membros. Não figura neles nenhuma condenação, apelo a atenuar ou a pôr fim às várias manifestações, entre as mais graves, de desvantagens socioculturais que por vezes atentam contra os direitos humanos. Assim, não se insiste, por exemplo, de forma suficiente nas violações dos direitos do Homem, como:

- a) o tráfico ilegal de seres humanos que se desenvolve à margem da prostituição e o problema do emprego sob o estatuto «de escravo»;
- b) o direito fundamental das mulheres ciganas de dispor do seu corpo e aceder livremente ao planeamento familiar, bem como a esterilização forçada, praticada sem o consentimento da interessada, que por vezes acontece;
- c) as formas extremas de miséria e de pobreza que atentam contra os direitos humanos, a não satisfação das necessidades vitais (por exemplo, a falta de acesso a água potável ou aos cuidados de saúde e infraestruturas de higiene para os que habitam em subúrbios ou acampamentos, etc.);
- d) e por fim, os objetivos e as medidas de combate ao racismo, que visam garantir a segurança da vida e dos bens dos ciganos e das suas comunidades, bem como os seus direitos, e reforçar a proteção contra a violência racista, são insuficientes.

2.6 O CESE consagrou dois pareceres à estratégia-quadro e às estratégias nacionais de integração dos ciganos. O parecer anterior <sup>(7)</sup>, que trata a questão da autonomização social e da integração dos ciganos, aprova a estratégia-quadro. Evoca também, do ponto de vista da conceção e da aplicação subsequente, a necessidade de uma abordagem tripla (política de integração neutra no que respeita à raça e à etnia, política de apoio à autonomização dos que são considerados parte de uma comunidade cigana e promoção dos seus êxitos em matéria de integração social, política geral e publicidade contra o racismo), e formula outras propostas.

2.7 No aditamento a parecer, o CESE <sup>(8)</sup>, referindo-se a um estudo realizado em 2012, chama a atenção para a perda de confiança observada pelos líderes de opinião da comunidade cigana e apresenta, consequentemente, propostas relativas, em especial, à integração dos ciganos e à promoção da sua participação.

<sup>(7)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 16.

<sup>(8)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 21.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité reconhece, e lamenta ao mesmo tempo, a necessidade da recomendação ao Conselho a respeito da situação dos ciganos, dos efeitos da crise e dos compromissos muito divergentes dos Estados-Membros, e aceita os seus objetivos. Contudo, considera que o pacote de medidas incluído no documento, que pode também ser entendido como um programa mínimo de aplicação, é em alguns casos demasiado vago e pouco operacional para poder realizar os objetivos definidos no documento.

3.2 Segundo a exposição de motivos da proposta da Comissão, o documento pretende «acelerar os progressos focando a atenção dos Estados-Membros num conjunto de medidas concretas que são cruciais para uma execução mais eficaz das suas estratégias». O Comité lamenta que essa finalidade sugira, ao mesmo tempo, que a concretização dos objetivos da estratégia-quadro a nível europeu enfrenta constantemente graves dificuldades, quer a nível da aplicação, quer do empenho político nacional, regional e local.

3.3 O Comité nota que, para não se voltar a perder um momento político favorável para a integração dos ciganos – o que representaria um risco grave tanto para os objetivos da União, como para a evolução das condições de vida dos ciganos –, importa adotar, no âmbito de uma vasta consulta e com a participação das organizações de ciganos e da sociedade civil interessadas e pertinentes, uma lista de recomendações confirmadas por um sistema de análise factual, verdadeiramente ambiciosa e controlável, que seja composta por elementos suficientemente concretos e operacionais e igualmente suscetível de ser avaliada.

3.4 O Comité considera que as recomendações políticas que figuram na proposta são úteis e devem ser largamente apoiadas como uma lista de intervenção restrita, que deve ser aplicada incondicionalmente. Constata, no entanto, que essas recomendações definem um quadro de ação demasiado restrito e que nem sempre são suficientemente ambiciosas. Propõe, de forma imperativa, que se aumente a lista de recomendações e que esta seja completada por instrumentos de controlo e de acompanhamento.

3.5 O Comité considera que a parte da proposta sobre as medidas políticas horizontais é vaga e convida o Conselho a desenvolver os quatro domínios que aí são delimitados (combate à discriminação, proteção das mulheres e das crianças ciganas, redução da pobreza e inclusão social e autonomização dos ciganos) e a definir requisitos muito mais concretos, disponibilizando, neste contexto, indicações sobre as boas práticas esperadas.

3.6 O Comité considera que o argumento apresentado no documento não é satisfatório, segundo o qual a «escolha de um instrumento [jurídico] não vinculativo visa proporcionar diretrizes práticas aos Estados-Membros no que se refere ao

problema da integração social dos ciganos, mas sem estabelecer normas vinculativas estritas», dado que segundo a «Comissão, ainda não estão a ser aplicadas medidas enérgicas e proporcionais para lutar contra os problemas económicos e sociais de uma grande parte da população cigana da UE». Neste período, se a crise não for gerida de forma adequada e bem orientada, os grupos de ciganos que são já especialmente afetados pela segregação, pela discriminação e pela pobreza extrema sofrerão de forma desproporcionada os seus efeitos, quando para eles a crise representa já uma carga insuportável e intolerável. O CESE considera que esta situação exige, da parte dos decisores políticos, soluções e intervenções imediatas e eficazes também do ponto de vista da oponibilidade dos direitos.

3.7 O Comité considera, portanto, que, tendo em conta as conclusões da exposição de motivos da proposta de recomendação<sup>(9)</sup>, o Conselho deve fazer uso do seu poder de adotar atos jurídicos vinculativos para obviar, mais especificamente, as situações de emergência e de grande pobreza que representam um risco para a vida dos cidadãos e para combater os efeitos mais extremos da discriminação, do racismo e do anticiganismo. A necessidade de tais medidas advém precisamente das lacunas evidentes, a nível dos Estados-Membros, em matéria de legislação e de jurisprudência<sup>(10)</sup>.

### 4. Propostas na especialidade

4.1 O Comité propõe que os serviços competentes da União Europeia reavaliem as suas missões diretamente vinculadas à aplicação dos direitos fundamentais dos ciganos e dos direitos das minorias e não afetadas pelo método aberto de coordenação, em especial no que respeita às questões mencionadas *supra*. Neste sentido, o Comité considera necessário que:

- a) a União defina com exatidão e precisão quais são, no quadro das suas competências, os critérios em que se baseia para determinar uma violação dos direitos humanos de segunda e terceira geração, tal como definidos pela ONU, e, ao mesmo tempo, clarifique em que casos tentará uma ação judicial no seu âmbito de competências quando suspeitar que esses direitos são violados;
- b) interprete e adapte esses direitos fundamentais e das minorias em função das situações e das deficiências sociais que poderão afetar particularmente os ciganos;

<sup>(9)</sup> «[...] Embora os Estados-Membros tenham tido a possibilidade jurídica de agir para resolver a questão da integração cigana, as medidas previstas até agora não se afiguram suficientes. Devido à falta de uma abordagem coordenada da questão da integração dos ciganos, são crescentes as discrepâncias entre Estados-Membros.»

<sup>(10)</sup> «Os objetivos da ação proposta não podem ser alcançados de uma forma suficiente pelos Estados-Membros se estes agirem sozinhos e, por conseguinte, podem ser melhor alcançados através de uma ação coordenada ao nível da UE em vez de iniciativas nacionais com âmbitos, ambições e eficácias variáveis.» 2013/0229 (NLE), exposição de motivos.

- c) que defina, com a participação do Eurostat e mediante a interpretação das estatísticas da UE sobre o rendimento e as condições de vida (quadro EU-SILC), indicadores de rendimento e de privação que não apresentem apenas os limiares de pobreza extrema e de miséria, mas também a existência de condições que atentem contra os direitos do Homem e não sejam dignas para o ser humano;
- d) o Comité considera necessário ampliar as técnicas que, até ao momento, apenas foram aplicadas excepcionalmente neste âmbito, por exemplo, além de analisar a situação da população «pobre» com rendimentos inferiores em 50 % e 60 % à média de rendimentos, analisar igualmente a situação da população com um nível de rendimentos situados em 30 % (25 %), ou ainda utilizar de forma mais adequada os índices de discriminação «agregados» aplicados atualmente, as medidas da «discriminação marginal», que revelam uma exclusão particularmente grave sob a forma de privação graças a indicadores muito sensíveis (como o conforto ou o sobre-lotação do alojamento).

4.2 O Comité propõe que se dê prioridade à preservação das tradições linguísticas e culturais que constituem a base da identidade cigana, bem como ao seu apoio social e orçamental, no seguimento da reavaliação das estratégias.

4.3 Na opinião do Comité, é indispensável, para a concretização das estratégias nacionais de integração dos ciganos, que os Estados-Membros prestem uma atenção especial ao controlo legislativo e jurisprudencial das políticas conexas e às correções a executar no que respeita aos seus possíveis efeitos antidiscriminatórios, aplicando mecanismos eficazes para esse fim.

4.4 No que respeita ao objetivo de promover a integração dos ciganos e a sua independência material, o CESE espera que especialmente os Estados-Membros reajam à altura das necessidades e implementem programas que favoreçam o emprego, o empreendedorismo e os programas de formação profissional. Insta-os a reforçar os meios jurídicos suscetíveis de motivar eficazmente as empresas a contratar ciganos. Para as comunidades de ciganos alvo de segregação, onde a taxa de emprego é, desde há muito, extremamente baixa e a discriminação no mercado de trabalho muito alta, há que introduzir formas inovadoras de política de emprego, incluindo um número suficiente de empregos financiados por capital público.

#### *Acompanhamento e avaliação*

4.5 O Comité lamenta que a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e os Estados-Membros não tenham ainda definido os indicadores e os pontos de referência que constituem a primeira condição da avaliação das estratégias e dos programas de intervenção, nem as metodologias e exigências na matéria, que condicionam a recolha de dados e um ponto da situação adequados e independentes<sup>(11)</sup>. As práticas atuais de acompanhamento e de avaliação dos Estados-Membros

limitam-se, muitas vezes, a relatórios realizados sem um verdadeiro método de avaliação, eventualmente com base em dados, e produzem amiúde resultados desprovidos de qualquer fundamento.

4.6 O Comité propõe que as missões de avaliação sejam confiadas a grupos de investigadores e institutos selecionados por concurso, profissionais e sem ligações políticas, cuja independência seja igualmente reforçada através de diversos instrumentos jurídicos (por exemplo, introdução de uma declaração que ateste a inexistência de conflito de interesses, regras de transparência financeira e de utilização de fundos, controlo da comunidade científica, supervisão do método de investigação, etc.)<sup>(12)</sup>.

#### *Recomendações políticas*

4.7 Para além do financiamento programável, transparente e adequado das autoridades para a igualdade de tratamento, a situação jurídica destas instituições deve ser também reforçada de forma a o poder político poder apenas influenciar o mínimo possível o seu funcionamento, mas que zele, no entanto, por garantir condições a estas instituições. As autoridades para a igualdade de tratamento também devem estabelecer ligações permanentes e estreitas com as associações pertinentes de representação dos ciganos, para além dos seus pontos de contacto.

4.8 Os pontos de contacto nacionais para os ciganos devem desempenhar as suas funções de forma transparente, tanto em teoria como na prática. A sua atividade é crucial do ponto de vista da execução da estratégia-quadro. Importa garantir juridicamente os direitos dos pontos de contacto como órgãos governamentais responsáveis pela programação e a aplicação de políticas sociais que dizem respeito aos ciganos, de forma a poderem, como uma espécie de «cão de guarda», dar a sua opinião sobre os procedimentos legislativos relacionados com as políticas governamentais que também afetam os ciganos e influenciar estes últimos, para que o seu impacto não resulte num enfraquecimento mútuo. Os pontos de contacto para os ciganos têm a obrigação de informar as associações representantes da sociedade civil cigana, o que se pode traduzir por exemplo na publicação de relatórios anuais dos avaliadores independentes, cujo conteúdo não é alvo de qualquer influência política, ou na organização de conferências especializadas.

4.9 O Comité considera que dificilmente se concretizará o objetivo fixado no ponto 5.1 da proposta de recomendação, a saber, «Os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para assegurar a aplicação da presente recomendação até 24 meses a contar da publicação e notificar a Comissão de quaisquer medidas tomadas em conformidade com a recomendação até essa data». Para tal importa evitar que os Estados-Membros possam ser isentos da obrigação de implementar a estratégia-quadro da UE e os seus próprios compromissos. Com efeito, a proposta atual, em matéria de conteúdo, não representa mais do

<sup>(11)</sup> Ponto 4.4 da proposta de recomendação.

<sup>(12)</sup> O avaliador deve apresentar uma declaração que ateste a inexistência de conflito de interesses, onde indique que não foi contratado por nenhum governo e que não utiliza dinheiros públicos que possam pôr em causa a independência dos resultados da avaliação.

que uma parte do sistema de requisitos mais alargado, definido pela estratégia-quadro num vasto contexto, e que a Comissão é chamada a avaliar todos os anos.

#### *Integração e participação dos ciganos*

4.10 Na opinião de muitos peritos e de organizações da sociedade civil cigana – que em parte acompanharam a avaliação da Comissão Europeia sobre este tema –, as políticas e mecanismos de apoio atuais dos Estados-Membros não permitem, em certos casos, tratar a questão da integração dos ciganos com suficiente eficácia e nem sempre têm como ponto de partida e fio condutor uma abordagem baseada nos direitos humanos<sup>(13)</sup>. Entretanto, infelizmente, constatou-se um aumento da exclusão dos ciganos em muitos países. Esta situação é principalmente causada pela discriminação constante dos ciganos, pelo anticiganismo com raízes profundas, não beneficiando de uma atenção adequada pelas instâncias responsáveis pela aplicação da lei. Tal como indicado na exposição de motivos da proposta de recomendação, o «cerne do problema reside na relação estreita que existe entre a discriminação e a exclusão social dos ciganos»<sup>(14)</sup>.

4.11 Na opinião do Comité, a eliminação dos efeitos negativos recíprocos resultantes dos mecanismos deve ser o principal objetivo de toda a política de inclusão. A este respeito, os principais instrumentos são, nomeadamente, a integração dos ciganos e o encorajamento da sua participação, bem como a autonomização das organizações de ciganos e o desenvolvimento das suas capacidades. Tal apenas é possível no quadro de uma cultura de franca aceitação, na qual a política em prol dos ciganos seja efetivamente centrada naqueles a quem diz respeito, sem que os ciganos sejam apenas considerados beneficiários, mas também intervenientes com o mesmo valor, e cuja participação é indispensável. Importa modificar a abordagem condescendente de outrora, em que os processos eram definidos pelos líderes de opinião e os principais decisores da sociedade, e reconhecer e aceitar os ciganos como membros da sociedade responsáveis, capazes de influenciar ativamente o seu destino e preparados para o fazer.

4.12 O Comité remete para um parecer anterior<sup>(15)</sup> no qual assinalou, com base num estudo, a existência de uma ampla insatisfação, uma certa frustração e falta de confiança entre um grande número de porta-vozes da comunidade cigana e nas organizações da sociedade civil e seus representantes. Segundo este parecer do CESE, «apesar das intenções declaradas, as organizações pertinentes não foram associadas de forma adequada à planificação da estratégia e não foram criados os mecanismos fundamentais de participação. Ao mesmo tempo, por vezes

devido a séculos de discriminação e de segregação, os processos atuais não conseguiram inspirar confiança de maneira decisiva aos representantes da comunidade cigana». Um estudo realizado na mesma época pela CPEC chegou às mesmas conclusões<sup>(16)</sup>.

4.13 Tratando-se de mudanças de abordagem social e decisória, o Comité lembra que o processo não seria possível sem a participação dos ciganos e das organizações da sociedade civil que trabalham com eles na conceção, aplicação e avaliação das políticas a todos os níveis. O Comité considera que é necessário definir indicadores que permitam medir de forma adequada o grau de integração e de participação dos ciganos (por exemplo, a nível da administração local ou central, dados relativos à escolarização, taxa de participação na aplicação dos programas, etc.).

4.14 Propõe e aguarda o alargamento do quadro conceptual da cooperação, uma cultura de consenso que vá além da simples consulta, a disponibilização de plataformas de diálogo permanente (a nível local também), a criação de mecanismos organizacionais adequados para a participação, uma maior transparência das decisões dos poderes públicos (a nível local) e uma justificação das decisões (que tenha também em conta as divergências de opinião e os resultados das votações).

4.15 O Comité sugere que se garanta, tal como indicado anteriormente, um fundo de apoio (por exemplo, sob a forma do programa «Europa para os cidadãos») em prol da integração e da autonomização dos ciganos e do desenvolvimento das capacidades das suas organizações da sociedade civil. O programa operacional do FSE ou, mais precisamente, a garantia dos programas de apoio que preveem uma assistência técnica serão também importantes para o desenvolvimento das capacidades institucionais das organizações de ciganos.

4.16 Os decisores devem manifestar claramente um distanciamento em relação às declarações preocupantes contra os ciganos, de tom racista, violento e seriamente discriminatórias. Importa denunciar e supervisionar abertamente e com coerência os fenómenos de violência racista e os discursos de ódio e elaborar instrumentos jurídicos, administrativos, regulamentares e publicitários que permitam lutar eficazmente contra esses fenómenos. Os formadores de opinião, nomeadamente a elite política e mediática, têm, a este respeito, uma grande responsabilidade. O Comité propõe que sejam realizadas investigações sistemáticas sobre os preconceitos no âmbito de uma metodologia uniforme e que sejam criados instrumentos em condições. No caso de os resultados revelarem uma tendência negativa, importa encorajar as políticas públicas no que respeita à aplicação ou, ainda, à intensificação dos esforços.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 226 final, SWD(2012)133 final, *Analysis of National Roma Integration Strategies* [Análise das estratégias nacionais de integração dos ciganos]. CPEC, março de 2012.

<sup>(14)</sup> A Coligação para uma Política Europeia dos Ciganos (ERPC-European Roma Policy Coalition) recomenda que as estratégias nacionais de integração dos ciganos sejam baseadas num elemento central que vise a eliminação do anticiganismo. Ainda que a eliminação das disparidades em matéria de rendimentos, de saúde e de educação seja importante, não poderá ser realizado qualquer progresso se a eliminação do anticiganismo não for uma prioridade das estratégias nacionais de integração dos ciganos. Análise final da CPEC.

<sup>(15)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 21.

<sup>(16)</sup> «Uma grande maioria dos respondentes dos Estados-Membros descreve o processo de elaboração das estratégias nacionais de integração dos ciganos como pouco transparente. Na maior parte dos casos, a participação das partes interessadas, e nomeadamente dos ciganos, carece de clareza no que respeita à aplicação das estratégias nacionais de integração.» *Analysis of National Roma Integration Strategies* [Análise das estratégias nacionais de integração dos ciganos]. CPEC, março de 2012.

4.17 O Comité chama vivamente a atenção dos Estados-Membros para o facto de, para combater a segregação e discriminação de há muitas gerações e tendo em conta todas as dimensões da vida dos interessados, não bastar a implementação de programas sob a forma de projetos centrados apenas num domínio específico. É atualmente indispensável optar por uma abordagem sistemática para alcançar os objetivos da estratégia.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013

O Presidente  
Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE)**

[COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD)]

(2014/C 67/23)

Relatora: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Em 1 de julho e em 8 de julho de 2013, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 149.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE)*

COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 17 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 174 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova a proposta da Comissão de estabelecer uma *Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego (SPE)* que proporcione uma plataforma de comparação do desempenho destes serviços a nível europeu, identifique boas práticas e promova a aprendizagem mútua, a fim de reforçar a sua capacidade e eficiência. Esta rede deverá, acima de tudo, ter um papel de aconselhamento e coordenação.

1.2 O Comité reconhece que existem já estruturas, incluindo redes de observatórios do mercado de trabalho, a nível regional que funcionam de forma adequada e contribuem efetivamente para a consecução dos objetivos comuns em matéria de emprego da UE definidos na Estratégia Europa 2020. Recomenda que a Comissão e os Estados-Membros, no respeito da subsidiariedade e da diversidade na UE, estabeleçam uma relação mais coerente entre os SPE e os observatórios regionais.

1.3 De acordo com as medidas previstas na Comunicação Uma Agenda para Novas Competências e Empregos, o CESE reconhece o papel importante que os SPE desempenham na aplicação das prioridades para reforçar cada uma das quatro componentes da flexigurança.

1.4 O CESE recomenda que a Comissão especifique claramente no texto do seu documento quais as inter-relações entre a nova rede europeia de SPE e o Comité do Emprego (EMCO) e de formular claramente a natureza e o objetivo do conceito de modernização a adotar pelos SPE, que não deveria ser obrigatório.

1.5 O CESE considera que a avaliação comparativa dos serviços públicos de emprego, com base em indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar os desempenhos dos SPE, é uma forma útil de cooperação. O CESE apoia, acima de tudo, o recurso a indicadores estatísticos dos desempenhos e da eficácia dos serviços de emprego e das políticas ativas de emprego. No entanto, o CESE sublinha que tal deveria resultar numa melhoria da adaptabilidade e da reatividade dos trabalhadores com vista a um regresso duradouro ao mercado de trabalho e a transferências harmoniosas dentro deste.

1.6 No que se refere à adoção de um quadro geral e de atos delegados, o CESE recomenda que a Comissão defina claramente no seu documento qual será o teor destes atos. O CESE sugere que se especifique mais concretamente o conteúdo da proposta para fazer uma listagem dos indicadores de base do quadro geral. Os atos delegados deverão então completar as questões menos importantes destes indicadores de base, nos termos do artigo 290.º do TFUE.

1.7 O CESE solicita que a Comissão delimite claramente o papel de cada um dos parceiros no contexto do artigo 4.º relativo à cooperação. A proposta em apreço não deverá reduzir o papel dos parceiros sociais ao de «parceiros associados», devendo, pelo contrário, reforçar a sua influência no quadro do processo de modernização dos SPE. A proposta em apreço também deveria descrever o papel da sociedade civil com base no princípio da parceria.

1.8 Paralelamente, o CESE recomenda que todas as partes interessadas contribuam para as conclusões e recomendações da Rede Europeia de SPE.

1.9 O CESE recomenda que a Comissão inste os Estados-Membros – sempre que estes queiram adaptar com sucesso os modelos organizacionais, os objetivos estratégicos e os processos dos SPE a um ambiente em rápida mudança – a aplicar o quadro técnico, humano e financeiro que lhes permita reforçar as suas capacidades e desempenhar o seu novo papel multifuncional.

1.10 O CESE está convencido de que às novas competências dos SPE, nomeadamente no domínio das políticas ativas de emprego, deverão corresponder capacidades e um apoio financeiro adequados. Os fundos afetados no âmbito do EaSI<sup>(1)</sup> deverão ser mantidos e o financiamento deverá ser sustentável.

1.11 O CESE congratula-se com as conclusões e os compromissos assumidos por todas as partes que participaram na conferência para o emprego dos jovens, em 3 de julho de 2013, em Berlim.

## 2. Introdução

2.1 A Estratégia Europa 2020<sup>(2)</sup> definiu para todos os Estados-Membros o ambicioso objetivo comum de alcançar até 2020, uma taxa de emprego de 75 % para as mulheres e os homens na faixa etária dos 20 aos 64 anos. Os serviços públicos de emprego (SPE) desempenharão um papel central na concretização desta meta.

2.2 As orientações europeias para as políticas de emprego para 2020<sup>(3)</sup> reconhecem que os SPE são intervenientes centrais que desempenham um papel crucial na realização das orientações n.º 7 (Aumentar a participação no mercado de trabalho) e n.º 8 (Desenvolver uma mão de obra qualificada). As conclusões adotadas na reunião dos responsáveis pelos SPE em Budapeste, em 23 e 24 de junho de 2011, intituladas «*Making the employment guidelines work*» [Fazer funcionar as orientações relativas ao emprego], estabelecem o contributo dos SPE para a consecução da Estratégia Europa 2020.

2.3 A política de emprego e do mercado de trabalho continua a ser uma competência dos Estados-Membros, que respondem também pela organização, pelos recursos humanos e pelo funcionamento dos seus SPE. No entanto, o atual modelo de cooperação voluntária dos Estados-Membros, estabelecido em 1997 com a criação de um grupo consultivo informal<sup>(4)</sup> dos SPE, atingiu o seu limite e já não corresponde às necessidades nem aos desafios atuais. Falta um dispositivo que permita detectar rapidamente os maus desempenhos e os eventuais problemas estruturais que lhe estão associados. Falta uma informação

sistemática sobre os resultados dos atuais métodos de avaliação comparativa e de intercâmbio de conhecimentos.

2.4 Por conseguinte, dos debates informais dos ministros do Conselho Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores (EPS-CO), que teve lugar em 7 e 8 de fevereiro, em Dublin<sup>(5)</sup>, resultou que uma cooperação reforçada e mais certa entre os SPE permitiria melhorar os intercâmbios de práticas de excelência, tendo os ministros solicitado que a Comissão elaborasse uma proposta detalhada de iniciativa sobre a «aprendizagem comparativa».

2.5 Em 17 de junho de 2013, a Comissão Europeia publicou uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, que se inscreve no contexto da iniciativa emblemática «Agenda para Novas Competências e Empregos»<sup>(6)</sup> e do pacote do emprego<sup>(7)</sup> de 2012 e que propõe conferir um caráter oficial à cooperação entre os serviços públicos de emprego e estabelecer uma rede europeia destes serviços.

2.6 Esta rede deverá funcionar no período compreendido entre 2014 e 2020, vinculada à Estratégia Europa 2020. O funcionamento desta rede será objeto de uma avaliação e de uma revisão após quatro anos. O seu financiamento será assegurado com créditos do Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) e o seu secretariado pela Comissão Europeia, com os recursos humanos de que dispõe presentemente.

2.7 Esta rede constitui um meio de concretizar a medida de incentivo que deverá contribuir para:

- implementar a Estratégia Europa 2020 e os seus principais objetivos em matéria de emprego;
- melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho na UE;
- melhorar a integração dos mercados de trabalho;
- aumentar a mobilidade geográfica e profissional; e
- lutar contra a exclusão social e integrar as pessoas excluídas do mercado de trabalho.

2.8 No âmbito dos primeiros debates do Conselho, em julho de 2013, a maioria dos Estados-Membros congratulou-se com a proposta da Comissão e abordou os objetivos fixados de forma positiva. Foram levantadas reservas, sobretudo quanto à inter-relação com os trabalhos do comité do emprego (EMCO) e à sua eventual sobreposição, às competências excessivas da Comissão Europeia, ao teor dos atos delegados e às indefinições no financiamento.

(1) Programa para o Emprego e a Inovação Social (Employment and Social Innovation Programme – EaSI) que integra e amplia a cobertura dos três programas existentes: Progress, EURES e o Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress».

(2) COM(2010) 2020 final.

(3) Decisão do Conselho 2010/707/UE, de 21 de outubro, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

(4) Trata-se do grupo consultivo informal da Comissão Europeia HoPES (*Heads of Public Employment Services* [responsáveis pelos serviços públicos de emprego]).

(5) Na reunião informal do EPSCO em Dublin, em 7 e 8 de fevereiro de 2013.

(6) COM(2010) 682 final.

(7) COM(2012) 173 final.

### 3. Observações gerais

3.1 O CESE regozija-se, de forma geral, com todas as iniciativas que a Comissão Europeia adota com vista a realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de emprego e do mercado de trabalho, de estreitamento da cooperação entre os Estados-Membros, de desenvolvimento das competências, bem como da sua adaptação às necessidades das empresas, e dos trabalhadores e de apoio à mobilidade geográfica e profissional.

3.2 Dada a urgência da situação, nomeadamente em certos Estados-Membros, de aumento do desemprego, sobretudo do desemprego de longa duração e dos jovens, o CESE concorda com a proposta da Comissão de estabelecer uma Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego que proporcione uma plataforma de comparação do desempenho destes serviços a nível europeu, identifique boas práticas e promova a aprendizagem mútua, a fim de reforçar a sua capacidade e eficiência.

3.3 Muitos Estados-Membros, pressionados pelos desafios de longo prazo associados às transformações mundiais e tecnológicas e ao envelhecimento da sua mão de obra, mas também pelas medidas urgentes de curto prazo para atenuar os efeitos do abrandamento económico, estão já a modernizar os seus SPE, com maior ou menor sucesso: reestruturam os serviços, centralizando-os ou, ao invés, descentralizando-os, alargando o seu âmbito de ação, e procuram explorar todas as possibilidades que estes oferecem.

3.4 O CESE entende que os SPE devem adaptar-se imperativamente às novas exigências do mercado de trabalho, a saber: o envelhecimento da mão de obra, o desenvolvimento da economia grisalha e da economia verde, as novas competências e exigências da geração mais jovem, o desenvolvimento das TIC e das inovações tecnológicas ou ainda a crescente inadequação entre a oferta e a procura de qualificações.

3.5 Os SPE devem fazer face, simultaneamente, a desafios de curto e de longo prazo. Devem reagir de forma imediata, flexível e criativa à evolução do seu contexto, combinar as intervenções a curto prazo com as soluções sustentáveis e antecipar os riscos sociais.

3.6 O CESE está convencido de que as estas novas competências dos SPE, nomeadamente no domínio das políticas ativas de emprego, deverão corresponder capacidades e um apoio financeiro adequados. Em muitos Estados-Membros a situação não parece, no entanto, evoluir neste sentido, sobretudo num período de cortes orçamentais e de medidas de poupança. Presentemente, os recursos previstos para o funcionamento dos SPE deveriam, pelo contrário, ser reforçados, nomeadamente em matéria de pessoal, de modo a assegurar um acompanhamento de qualidade que proporcione ofertas de emprego. Os SPE com um bom funcionamento poderiam, no futuro, transformar-se em centros de competências.

3.7 Em 2010, a Eurofund (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho) elaborou, a pedido do CESE, uma nota informativa intitulada «Financer et appliquer des programmes actifs en faveur du marché du travail durant la crise» [Financiar e aplicar programas ativos em prol do mercado de trabalho durante a crise] <sup>(8)</sup>, que descreve, a partir do exemplo de dez Estados-Membros selecionados, as variações das interações entre as políticas ativas e passivas de emprego, a deterioração da evolução das despesas em percentagem do PIB destinadas a medidas de ativação, nomeadamente nos Estados-Membros em que o desemprego está a aumentar rapidamente.

3.8 A proposta da Comissão tem como objetivo favorecer, através de *medidas de incentivo* (na aceção do artigo 149.º do TFUE), a cooperação entre os Estados-Membros, assegurar uma melhor integração e funcionamento dos mercados de trabalho da UE, contribuir para uma melhor mobilidade geográfica e profissional e lutar contra a exclusão social.

3.9 A nova rede deverá, designadamente: desenvolver e implementar, a nível europeu, sistemas de avaliação comparativa dos serviços públicos de emprego, prestar assistência mútua, adotar e aplicar um conceito de modernização e reforço dos SPE em áreas essenciais e preparar relatórios no domínio do emprego.

3.10 A proposta da Comissão surge na sequência de atividades anteriores e de estudos relativos aos modelos de funcionamento dos SPE, aos sistemas de avaliação de desempenho dos SPE e ao papel dos SPE em matéria de flexigurança, de antecipação das necessidades de competências da mão de obra e da capacidade de adaptação das pessoas às novas profissões.

3.11 O CESE considera que, no futuro, a atividade dos SPE nunca mais poderá ser uma simples rotina <sup>(9)</sup>. Os SPE devem transformar-se progressivamente em agências multifuncionais que facilitam vários tipos de transição, no mercado de trabalho, entre os estudos e o primeiro emprego, entre carreiras e dentro da UE. Devem assegurar a interação entre os intervenientes do mercado de trabalho e incitá-los a cooperar e a inovar. Devem cooperar de forma estreita com os seus parceiros públicos e privados <sup>(10)</sup> e garantir que os intervenientes do mercado de trabalho cumprem as políticas levadas a cabo neste domínio.

3.12 O CESE entende que os SPE deverão orientar-se de forma mais marcada para o eixo da oferta de emprego, sem, no entanto, colocar em causa o seu papel em matéria de

<sup>(8)</sup> Ver: John Hurly, «Financer et appliquer des programmes actifs en faveur du marché du travail durant la crise» [Financiar e aplicar programas ativos em prol do mercado de trabalho durante a crise], EUROFOUND, 2010.

<sup>(9)</sup> Ver: «Contribuição dos Serviços Públicos de Emprego para a Estratégia Europa 2020», documento de estratégia dos SPE na perspetiva de 2020, 2012.

<sup>(10)</sup> A Comissão Europeia lançou a iniciativa PARES, a pareceria entre os serviços públicos e privados de emprego da UE, que constitui uma ação prioritária no quadro da comunicação por si publicada em 2011 sobre a Agenda para novas competências e empregos.

pagamento de subsídios, uma vez que os empregadores têm cada vez mais problemas para recrutar e contratar os trabalhadores de que necessitam. As pequenas e médias empresas, em particular, requerem frequentemente um maior apoio por parte dos SPE, razão pela qual há que reforçar a cooperação entre estes e as empresas.

3.13 Mesmo num período de elevado desemprego, persiste uma inadequação entre a oferta de qualificações e as necessidades do mercado de trabalho. Através da rede HoPES<sup>(11)</sup>, os SPE participam nos debates e nas consultas sobre o papel das competências no contexto económico e social. Trata-se de aproximar o mundo do trabalho e o do ensino e de estabelecer um entendimento comum das qualificações e das competências. Para os SPE, isto implica pôr em prática parcerias com as diferentes partes interessadas e assegurar o equilíbrio entre a oferta e a procura de qualificações num contexto de complexidade crescente dos mercados de trabalho locais<sup>(12)</sup>.

3.14 O Comité reconhece o papel primordial dos serviços públicos de emprego para executar cada uma das vertentes da flexigurança. O estudo sobre *o papel dos SPE em matéria de flexigurança nos mercados europeus de trabalho*<sup>(13)</sup> revelou, a partir de exemplos de boas práticas, que os SPE estão conscientes da necessidade de uma nova abordagem dos seus serviços, tendo adotado um vasto espetro de estratégias e de medidas para apoiar a flexigurança. Os SPE deveriam continuar a trabalhar para reforçar a sua capacidade de modo a estarem aptos a desempenhar a sua função de intermediários e avaliadores da flexigurança.

3.15 O CESE considera que os SPE deveriam se centrar prioritariamente nas pessoas ou categorias de trabalhadores que mais dificuldade têm em se inserir no mercado de trabalho e que têm necessidades específicas. Referimo-nos aos desempregados de longa duração, aos trabalhadores mais velhos, às mulheres, aos jovens, às pessoas portadores de deficiência e aos migrantes. Nesta perspetiva, é preciso aplicar plenamente as disposições de luta contra as discriminações e verificar se elas são cumpridas.

3.16 No contexto da luta que a Europa está a travar contra o elevado desemprego dos jovens, o CESE faz valer também o papel importante dos SPE para realizar a iniciativa Garantia para a Juventude e regozija-se com o empenho assumido pelos responsáveis pelos serviços públicos de emprego por ocasião da conferência para o emprego dos jovens, de 3 de julho de 2013, em Berlim, no sentido de desempenhar um papel crucial para

<sup>(11)</sup> Ver: *The Case for Skills: A Response to the Recommendations regarding the Future Role of Public Employment Services under the New Skills for New Jobs Agenda* [A questão das competências: Uma resposta às recomendações relativas ao futuro papel dos serviços públicos de emprego no quadro da agenda Novas Competências para Novos Empregos], rede europeia dos responsáveis dos serviços públicos de emprego, setembro de 2011.

<sup>(12)</sup> Ver R. A. Wilson, *Anticipating skills needs of the labour force and equipping people for new jobs: which role for public employment services in early identification of skill needs and labour up-skilling?* [Antecipando as competências de mão de obra necessárias e preparar os trabalhadores para novos empregos], relatório elaborado para a Comissão Europeia. Danish Technological Institute/ÖSB Consulting/Warwick Institute for Employment Research, 2010.

<sup>(13)</sup> *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets* [O papel dos SPE em matéria de flexigurança sobre os mercados europeus de trabalho] – relatório final «Policy and Business Analysis», Danish Technological Institute/ÖSB Consulting/Tilburg University/Leeds Metropolitan University, março de 2009.

favorecer o emprego dos jovens na Europa, tornar a sua ação mais eficaz e reforçar a cooperação com as outras partes interessadas<sup>(14)</sup>.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Segundo a proposta de decisão em apreço, a rede europeia de serviços públicos de emprego deveria trabalhar em estreita cooperação com o Comité do Emprego (EMCO) e contribuir para os trabalhos deste organismo comunicando-lhe informações e relatórios sobre a execução das políticas de emprego. O CESE considera que, ao redigir a decisão, há que indicar com clareza as funções consultivas desta rede e suas relações com o Comité do Emprego. A rede terá uma função de consulta e de coordenação e não pode ser considerada como mera medida de harmonização das estruturas dos SPE ou dos sistemas sociais.

4.2 O Comité não pode ignorar que existem já estruturas, incluindo redes de observatórios do mercado de trabalho, a nível regional que funcionam de forma adequada e contribuem efetivamente para a consecução dos objetivos comuns em matéria de emprego da UE definidos na Estratégia Europa 2020.

De forma a assegurar uma relação mais coerente entre os SPE e os observatórios, o CESE chama a atenção para a necessidade de:

- a) criar disposições para que os observatórios regionais do mercado de trabalho do setor público que são geridos diretamente pelas regiões possam participar na rede europeia;
- b) melhorar a ligação entre a rede europeia de observatórios regionais do mercado de trabalho e a rede europeia de SPE;
- c) definir modalidades de adesão e acesso à rede europeia para os observatórios regionais do mercado de trabalho do setor privado e os observatórios regionais do mercado de trabalho do setor público que não são geridos diretamente pelas regiões, mas que trabalham para os objetivos definidos pelas regiões e operam sob a sua instrução;
- d) tomar as medidas necessárias para melhorar o funcionamento e a ligação entre todas as estruturas existentes, com vista à utilização de todos os instrumentos disponíveis, ao envolvimento de todos os níveis de governo e à ação em todos os planos: nacional, regional e local.

4.3 O financiamento destinado a reforçar a cooperação entre os SPE será feito ao abrigo do eixo Progress do Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) para o período de 2014-2020. A proposta legislativa é neutra em termos orçamentais e não exige recursos humanos adicionais. No que diz respeito a projetos desenvolvidos pela rede ou destinados às atividades de troca de conhecimentos e, de seguida, aplicados nos diferentes SPE, os Estados-Membros têm acesso ao financiamento do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Programa-Quadro Horizonte

<sup>(14)</sup> Conferência sobre o emprego dos jovens (*Konferenz zur Jugendbeschäftigung*), organizada em 3 de julho de 2013, em Berlim, contribuição da rede HoPES).

2020. Para o CESE, o mais importante é que as dotações atribuídas ao abrigo dos Fundos Estruturais sejam mantidas e que o financiamento seja sustentável. Às novas competências dos SPE, nomeadamente no domínio das políticas ativas de emprego, deverão corresponder capacidades e apoio financeiro adequados.

#### 4.4 O Artigo 3.º define as iniciativas da rede.

- O n.º 1, alínea a) deste artigo dispõe que esta rede desenvolve e implementa, a nível europeu, sistemas de avaliação comparativa dos serviços públicos de emprego assentes em dados factuais, utilizando indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar os desempenhos dos SPE e recolher informações com vista ao estabelecimento de um modelo adequado para a aprendizagem mútua.
- O CESE concorda com o princípio subjacente a esta formulação. O CESE considera que a avaliação comparativa dos serviços públicos de emprego, ao basear-se em indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar os desempenhos dos SPE, é uma forma útil de cooperação. O CESE apoia, acima de tudo, o recurso a indicadores estatísticos dos desempenhos e da eficácia dos serviços de emprego e das políticas ativas de emprego. Conviria utilizar indicadores relativos aos *inputs* (por ex. o orçamento) de preferência como indicadores de contexto. Entre os indicadores que o CESE considera judiciosos, figuram, por exemplo, o número de pessoas inscritas (por Estado), o número total de intermediários e seu número por candidato, a taxa de regresso e de regresso duradouro a um emprego contínuo após três e seis meses, a duração média do desemprego, a taxa de adequação entre a oferta e a procura de emprego, a duração de ocupação de um emprego e o tipo de emprego obtido na sequência de uma política ativa em prol do emprego, a percentagem de trabalhadores que participam em ações de formação, os encargos a suportar ou ainda o número de trabalhadores da UE ou dos países terceiros.
- É preciso dar prioridade aos mais afastados do mercado de trabalho, analisar e comparar os resultados obtidos pelos serviços de emprego das regiões que vivem situações semelhantes do ponto de vista da taxa de desemprego e da dinâmica da economia.
- O artigo 3.º, n.º 1, alínea c) prevê que a rede adota e aplica um conceito de modernização e reforço dos SPE em áreas essenciais.

O CESE recomenda que se reformule este articulado de modo que fique bem claro que a rede dos SPE terá, na prática, uma função unicamente consultiva. O CESE considera que é necessário precisar, nesta disposição, quais deverão ser a natureza e a finalidade das abordagens de modernização dos SPE. O CESE entende que elas nunca poderão ser obrigatórias.

#### 4.5 O artigo 4.º relativo à *cooperação* evoca a cooperação e o intercâmbio de informações com os intervenientes no mercado

de trabalho, incluindo outros prestadores de serviços de emprego. Na opinião do CESE há que definir mais claramente o papel de cada um dos intervenientes.

4.5.1 O CESE sublinha que os parceiros sociais são os principais intervenientes do mercado de trabalho e são imprescindíveis ao processo de modernização dos SPE, devendo, por esta razão, ocupar um lugar adequado na nova estrutura. No seu documento de trabalho sobre o papel dos parceiros sociais no processo de gestão dos SPE, em especial em período de crise, a Organização Internacional do Trabalho mostra claramente, a partir do exemplo de quatro Estados-Membros da UE, que modificar as estruturas dos SPE implica uma mudança do papel, da participação e da influência dos parceiros sociais. Se na Austria, as modalidades da ação dos SPE se estendem, designadamente à escala regional, na Alemanha e na Dinamarca, ao invés a sua influência diminui e o papel que desempenham é sobretudo consultivo e não de co-decisão. No Reino Unido, por razões históricas, não há participação institucional dos parceiros sociais<sup>(15)</sup>. Por isso o CESE acolhe com agrado certas iniciativas dos parceiros sociais europeus no âmbito dos seus programas de trabalho comuns<sup>(16)</sup>.

4.5.2 Neste contexto, o CESE observa que, face à nova Decisão 2012/733/UE da Comissão, a situação evoluiu desfavoravelmente. Na reunião de abril do Comité Consultivo sobre a Livre Circulação dos Trabalhadores<sup>(17)</sup>, os representantes dos parceiros sociais manifestaram a sua enorme preocupação por ver que o seu papel se cingia ao de meros parceiros associados.

4.5.3 Em numerosos pareceres o CESE subscreveu o apelo lançado pela Comissão em prol de parcerias de todas as partes interessadas para apoiar a criação de empregos, aumentar o emprego, desenvolver as competências e lutar contra a exclusão social. No atinente ao combate ao elevado desemprego dos jovens na Europa, o CESE salientou o papel das escolas, das agências de orientação profissional, das organizações da sociedade civil (organizações de juventude, movimentos de mulheres, organizações de apoio às pessoas portadoras de deficiência, etc.), das famílias e dos indivíduos, pois esta é a única forma de resolver em comum e plenamente a situação nos mercados de trabalho europeus.

4.5.4 Por conseguinte, o CESE regozija-se com o desenvolvimento das parcerias entre os serviços de emprego (PARES)<sup>(18)</sup> para favorecer o diálogo à escala da UE a fim de facilitar as transições no mercado de trabalho. Os mercados de trabalho são cada vez mais complexos e todos os intervenientes dos serviços de emprego têm de cooperar. O CESE aprova igualmente o programa da Comissão Europeia de *diálogo entre serviços públicos de emprego* que visa apoiar a aprendizagem mútua.

<sup>(15)</sup> J. Timo Weishaupt, *Labour Administration and Inspection Programme: Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe* [Programa de inspeção da administração do trabalho: os parceiros sociais e a gestão dos SPE – tendências e experiências na Europa Ocidental], 2011.

<sup>(16)</sup> O acordo autónomo sobre os mercados de trabalho inclusivos (2010) baseia-se na análise comum dos principais fatores do mercado de trabalho (2009).

<sup>(17)</sup> Ver: Ata da reunião do Comité Consultivo sobre a Livre Circulação dos Trabalhadores, em 12 de abril, em Bruxelas.

<sup>(18)</sup> PARES é uma das medidas de acompanhamento da Comissão no âmbito da estratégia para novas competências e empregos tendo em vista secundar a flexigurança.

4.6 De acordo com o artigo 7.º relativo à *adoção de um quadro geral*, a Comissão é habilitada a adotar atos delegados, em conformidade com o artigo 8.º da proposta em apreço, relativamente à criação de um quadro geral para a realização das atividades de avaliação comparativa e aprendizagem mútua, tal como definido no artigo 3.º, n.º 1. De um modo geral, o CESE aprova o recurso a atos delegados tendo em vista modificar certas disposições referentes ao quadro geral para a realização de atividades de avaliação comparativa e de troca de conhecimentos. No entanto, será necessário dispor de outras informações de modo a determinar as questões que esses atos delegados são suscetíveis de modificar concretamente. O CESE sugere que se especifique mais concretamente o conteúdo da proposta a fim de definir com mais exatidão os indicadores de base do quadro geral. Os atos delegados deverão, em seguida, completar os aspetos menos importantes destes indicadores de base, nos termos do artigo 290.º do TFUE.

4.7 A proposta em apreço indica que estas novas iniciativas da Comissão vêm juntar-se à cooperação entre os SPE no âmbito da rede EURES por força dos artigos 45.º e 46.º do Tratado. O CESE considera que a redação deveria mostrar claramente as sinergias da rede recentemente criada entre os SPE e a rede EURES<sup>(19)</sup>. A rede dos SPE recentemente criada deverá apoiar um mandato alargado da EURES e a sua função de instrumento incontornável tendo em vista assegurar a adequação das competências às necessidades do mercado europeu de trabalho e melhorar a mobilidade dos trabalhadores na UE. A rede pode cooperar igualmente com outras organizações como as agências para a orientação profissional.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(19)</sup> Ver: JO L 328 de 28.11.2012, pp. 21-26.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Reforçar a dimensão social da União Económica e Monetária**

[COM(2013) 690 final]

(2014/C 67/24)

Relator-geral: **Georges DASSIS**

Em 4 de outubro de 2013, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Reforçar a dimensão social da União Económica e Monetária*

COM(2013) 690 final.

Em 17 de setembro de 2013, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu decidiu na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 17 de outubro) designar Georgios Dassis relator-geral e adotou, por 157 votos a favor, 3 votos contra e 19 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Observações na generalidade

1.1 A crise económica e financeira sem precedentes, que afetou sobretudo os Estados-Membros da área do euro, também veio expor fraquezas estruturais na Europa em geral e demonstrar que há uma relação clara entre níveis de desemprego elevados, a pressão sobre os orçamentos nacionais, o declínio da sociedade e a agitação social. Embora se admita que os orçamentos nacionais têm de ser equilibrados, os cortes tiveram um impacto negativo na educação, nas políticas ativas do mercado de trabalho e na segurança social. O aumento do desemprego e da pobreza está a afetar negativamente as competências e a empregabilidade da população ativa. Também reduz a capacidade das empresas de crescerem e criarem postos de trabalho, o que por sua vez compromete a retoma.

1.2 Em alguns dos países mais afetados, a União está a assistir à prova de que a crise económica e social também se tornou numa crise política, com a ascensão de movimentos políticos extremistas e antidemocráticos. É urgente inverter esta tendência através de ações concretas ao nível europeu, nacional e local.

1.3 O mercado interno deve ser um projeto económico e social. Tem contribuído para gerar emprego e prosperidade em todos os Estados-Membros. Completar o mercado interno e reforçar a eficiência e a coesão social no quadro da Estratégia Europa 2020 é essencial para que a Europa saia da crise mais rapidamente.

1.4 Foi neste contexto que o Comité examinou com enorme interesse a comunicação da Comissão como um primeiro contributo para os futuros debates e decisões do Conselho Europeu sobre o reforço da dimensão social da União Económica e Monetária (UEM) da Europa.

1.5 O Comité exorta a Comissão a atualizar e a reforçar a sua política à luz desses debates com vista a realizar mais

progressos, nomeadamente no que respeita ao uso pró-ativo dos indicadores relativos ao emprego e à inclusão social.

1.6 O Comité tem sido um defensor constante de medidas de apoio ao investimento social, de uma orientação mais marcada dos fundos europeus para políticas de emprego e sociais adequadas, de uma iniciativa específica para o emprego juvenil e de um mecanismo de garantia para a juventude, bem como de uma maior mobilidade transfronteiras. Acolhe, por isso, com agrado a ênfase acrescida ora colocada nestes domínios. Também saúda a intenção de reforçar o diálogo social como parte do processo do Semestre Europeu.

1.7 O Comité concorda com a posição da Comissão de que um reforço da dimensão social ajudará os Estados-Membros a realizar o seu potencial em matéria de promoção do emprego, melhoria da coesão social e prevenção do aumento das disparidades. Apoia, em especial, a ideia de uma vigilância mais apertada dos desequilíbrios sociais e em matéria de emprego no interior da União Económica e Monetária através de um seguimento sistemático das taxas de desemprego, dos jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação, do rendimento dos agregados familiares, da pobreza e da desigualdade.

1.8 A proposta de *ficha de avaliação* dos desequilíbrios sociais e em matéria de emprego, baseada em indicadores fundamentais e limiares, deveria, por isso, detetar de forma pró-ativa as evoluções assimétricas e os efeitos colaterais sobre o desempenho económico geral. Este sistema de acompanhamento deve desencadear, quando necessário, um mecanismo de ajustamento e uma reação política atempadas e eficazes, como sucede já em caso de desequilíbrios económicos e financeiros semelhantes.

Por isso, o Comité faz sua apreciação do Conselho Europeu de 27 e 28 de junho de 2013 de que o quadro previsto de indicadores sociais e de emprego constitui um «primeiro passo» no sentido de uma dimensão social mais abrangente da UEM <sup>(1)</sup>.

1.9 O Comité desempenhou o seu papel consultivo em antecipação dos futuros debates no Conselho Europeu com o seu parecer de 22 de maio de 2013 <sup>(2)</sup> e reitera o seu apelo para um maior reforço da dimensão social da UEM.

## 2. Observações na especialidade

2.1 Na sua comunicação, a Comissão Europeia propõe uma série de iniciativas a fim de reforçar a dimensão social da UEM, com especial destaque para três aspetos:

- vigilância reforçada dos desafios sociais e em matéria de emprego e melhor coordenação das políticas,
- mais solidariedade e medidas em matéria de emprego e de mobilidade laboral,
- diálogo social reforçado.

2.2 O Comité concorda com a necessidade de reforçar a dimensão social da UEM e gostaria de salientar o seguinte:

### *Vigilância reforçada dos desafios sociais e em matéria de emprego e melhor coordenação das políticas*

2.3 A consolidação orçamental e a governação económica da UE são insustentáveis sem formas equivalentes de consolidação social e de governação social. O atual agravamento das disparidades sociais na Europa está a entrar a retoma, o crescimento e a coesão. O CESE entende que o Semestre Europeu deve incluir indicadores de referência em matéria de emprego e inclusão social no âmbito do mesmo quadro de supervisão que rege a coordenação das políticas económicas e as reformas estruturais. A quantificação das metas sociais e em matéria de emprego deve corresponder aos objetivos para a dívida e o défice, com mecanismos semelhantes de ajustamento e solidariedade para corrigir desequilíbrios sociais e promover o investimento social.

2.4 O CESE reconhece que a renovação económica e o investimento social por parte da UE e dos Estados-Membros requerem mais do que apenas estruturas de governação formais e mecanismos regulamentares. É por isso que a sociedade civil

organizada e cada cidadão europeu têm de direito próprio um interesse e um papel a desempenhar. É fundamental que os interessados se apropriem do projeto europeu e nele participem.

2.5 No entanto, o Comité salienta também que para obter melhorias sociais sustentáveis é necessário resolver os problemas estruturais dos Estados-Membros na fonte. A competitividade global, o crescimento económico e uma dimensão social forte são elementos fundamentais para ajudar a Europa a superar a crise. Os indicadores da política social recentemente propostos devem ser aplicados com vista a reforçar as reformas a curto e a longo prazo.

### *Mais solidariedade e medidas em matéria de emprego e de mobilidade laboral*

2.6 Como a Comissão salienta na comunicação, a mobilidade laboral transfronteiras é um elemento importante para preservar o emprego e a competitividade e criar novos postos de trabalho que substituam os que foram suprimidos com a reestruturação da economia.

2.7 Para reduzir ainda mais os entraves atuais à mobilidade dos trabalhadores devem ser adotadas novas medidas a fim de disponibilizar informação facilmente compreensível sobre o direito laboral e social aos trabalhadores migrantes nas suas línguas nacionais. Também deve ser conferido aos trabalhadores o direito a aconselhamento. As respetivas estruturas de aconselhamento devem trabalhar em estreita colaboração com os parceiros sociais e o portal EURES e assegurar que os trabalhadores migrantes são informados logo no país de origem sobre a situação social e jurídica no país de acolhimento.

2.8 O investimento social ajuda as pessoas, reforça as suas competências e capacidades e fomenta a sua participação na sociedade e no mercado de trabalho, contribuindo assim para mais prosperidade, dinamizando a economia e ajudando a UE a sair mais forte, mais coesa e mais competitiva da crise atual.

2.9 O investimento social específico não só garante o progresso social como reforça a competitividade. Especialmente numa época com taxas de desemprego inéditas e dramáticas e com níveis de pobreza crescentes, o investimento no Estado-providência assume também um papel crucial no reforço da coesão social, na inclusão social e na luta contra a pobreza e a exclusão social. Importa garantir a eficiência desse investimento.

2.10 O CESE salienta expressamente que a dimensão social da UEM necessita de instrumentos e indicadores claros, bem como de objetivos qualitativos e quantitativos tão eficazes quanto as obrigações económicas e financeiras da UEM. Também recomenda ao Conselho Europeu que, na ausência de consenso ou vontade política suficientes para revitalizar assim a dimensão social da UE, seria de contemplar a opção de uma cooperação reforçada ao nível da UEM, com recursos financeiros próprios, um fundo social adicional, um pacto de progresso social, bem como normas, objetivos e mecanismos de estabilização sociais em sintonia com os mecanismos de estabilização fiscal, orçamental e monetária.

<sup>(1)</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 27 e 28 de junho de 2013, EUCO 104/13, ponto 14, alínea c).

<sup>(2)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, pp. 1-7.

*Diálogo social reforçado*

2.11 O Comité julga positivas as propostas da Comissão no sentido de melhorar o envolvimento dos parceiros sociais na coordenação das políticas económicas e de emprego a nível europeu. O diálogo social é importante a todos os níveis. Contribui para soluções que refletem os pontos de vista tanto dos empregadores como dos trabalhadores e promove o entendimento e a confiança fundamentais para reformar os mercados de trabalho europeus e reforçar o tecido social.

2.12 O Comité também toma nota de que o futuro do diálogo social, incluindo a questão do diálogo tripartido, já está a ser debatido pelos parceiros sociais europeus.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente**

[COM(2013) 542 final]

(2014/C 67/25)

Relator: **Joost VAN IERSEL**

Correlatora: **Monika HRUŠECKÁ**

Em 3 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente*

COM(2013) 542 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 26 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 17 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 172 votos a favor, 23 votos contra e 24 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe com grande satisfação o próximo Conselho Europeu dedicado à defesa, de dezembro deste ano, que se baseará na comunicação da Comissão Europeia <sup>(1)</sup> e no relatório da Alta Representante/chefe da Agência Europeia de Defesa (AED) <sup>(2)</sup>. Estas iniciativas constituem uma resposta muito urgente e oportuna aos desafios internos e externos, tendo em vista potenciar a previsibilidade a longo prazo e a credibilidade da defesa europeia.

1.2 Ao ultrapassar os tabus tradicionais, a comunicação e o parecer (provisório) da Alta Representante permitem abordar a situação atual e as ações a empreender da perspectiva correta.

1.3 O relatório da Alta Representante, em particular, defende de forma convincente a necessidade imperiosa de uma estratégia global em matéria de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) para dar resposta às exigências da defesa e da segurança europeias. O CESE concorda que a PCSD constituirá o quadro mais adequado para uma cooperação eficaz no âmbito das capacidades militares, mas sublinha que a credibilidade da PCSD passará também pela colaboração.

1.4 Para assegurar o êxito desta iniciativa, há que criar condições políticas favoráveis. Tendo em conta que o caminho a

percorrer para introduzir ajustes substanciais nas estruturas (industriais) de defesa europeias será longo e tortuoso e envolverá políticas interrelacionadas, o CESE considera que a condição principal para realizar os progressos deveras necessários será o empenho constante dos líderes de governo da UE.

1.5 O CESE insiste em que o Conselho adote medidas e ações concretas para reforçar a competitividade e a cooperação no setor europeu da defesa que lancem uma mensagem clara para o futuro.

1.6 O CESE apoia o objetivo de garantir uma defesa europeia independente que corresponda ao peso económico e outros interesses a nível mundial da Europa. O objetivo a longo prazo deve ser proteger de forma autónoma os cidadãos europeus, assegurando o fornecimento continuado de equipamento moderno ao setor militar e garantindo os valores da Europa (direitos humanos e democracia) <sup>(3)</sup>.

1.7 A nova fase de transição também está a ter um impacto na defesa e segurança na Europa. Mudanças geopolíticas estão a ganhar forma num período de estagnação grave da economia e de desemprego persistente em muitas partes da Europa, ao mesmo tempo que surgem novos atores na cena mundial. A evolução da situação mundial está a ultrapassar a europeia, acentuando o fosso. A Europa tem de se adaptar com maior rapidez para conseguir acompanhar os outros países.

<sup>(1)</sup> «Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente» (COM), etc.

<sup>(2)</sup> Este documento ainda não foi publicado. A Alta Representante formulou um parecer com caráter provisório.

<sup>(3)</sup> JO C 299 de 4.10.2012, p. 17.

1.8 Além disso, a necessidade de a indústria ser competitiva, a par da redução dos recursos financeiros, requer eficácia em relação aos custos. A abordagem europeia deve eliminar as sobreposições contraproducentes, as políticas descoordenadas e demais lacunas, fomentando uma boa relação qualidade-preço, o que se traduzirá em menos desperdício de dinheiro e maior produtividade, em benefício do contribuinte.

1.9 O CESE congratula-se com a análise clara e acertada desenvolvida na comunicação da Comissão sobre a posição relativa da Europa. Uma análise comparativa levou o CESE, no ano passado, a defender uma mudança radical de mentalidade na Europa em todas as questões relativas à defesa comum <sup>(4)</sup>.

1.10 O CESE concorda, em particular, com o capítulo 9 da comunicação da Comissão sobre os elementos essenciais da agenda do Conselho: uma abordagem estratégica europeia, uma Política Comum de Segurança e Defesa <sup>(5)</sup> e uma estratégia industrial europeia no domínio da defesa.

1.11 A Europa necessita seriamente de uma «linguagem comum em matéria de defesa. Isto requer uma mudança de mentalidade em que os interesses nacionais sejam concretizados através da realização dos objetivos estratégicos da UE.

1.12 É igualmente necessário empenho a nível político e cívico para garantir que a opinião pública é informada de forma adequada sobre a importância dos interesses globais e industriais estratégicos europeus, a fim de promover o apoio ativo dos cidadãos e dos contribuintes. O CESE concorda com a Comissão que uma indústria da defesa saudável e baseada na Europa contribuirá também de forma essencial para a indústria transformadora europeia em geral <sup>(6)</sup>.

1.13 Para alcançar este objetivo de grande importância, há que envolver o maior número possível de Estados-Membros. Se nem todos os Estados-Membros estiverem dispostos a participar, o processo deve avançar com os que estiverem dispostos a fazê-lo.

1.14 O CESE sublinha o papel da Comissão e da AED que deverão colaborar estreitamente na execução da comunicação. Apóia em grande medida as ações propostas pela Comissão. No capítulo 6 do presente parecer, apresenta observações e recomendações adicionais às propostas.

1.15 A comunicação da Comissão não discute uma política industrial proativa. O CESE, ao invés, remete para a posição excepcional do setor da defesa nos mercados totalmente institucionais de todo o mundo. É necessária que a Comissão e os Estados-Membros desenvolvam uma política industrial proativa em determinados domínios para obter uma produção moderna e rentável. As competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros, bem como uma interação eficaz e sinergias entre os

projetos e as tecnologias militares e civis revelar-se-ão em última instância extremamente benéficas e rentáveis.

1.16 Importa identificar novos projetos num quadro europeu multilateral, a partir da fase de conceção e aproveitando a AED. Pode levar décadas até esses projetos estarem plenamente operacionais, por isso quanto mais cedo começarem melhor.

1.17 A I&D no setor público e privado é essencial. Nesta área, o investimento na defesa encontra-se no nível mais baixo desde 2006 <sup>(7)</sup>. Em termos gerais, há que encontrar formas de melhorar as condições de investimento e a sua aplicação em projetos concretos.

1.18 A maior responsabilidade recai sobre os principais países produtores enquanto impulsionadores do processo, devendo garantir-se uma relação harmoniosa entre eles e os demais Estados-Membros. As PME e os centros de investigação em todos os países devem estar amplamente interligados, a fim de envolver o maior número possível de Estados-Membros numa estratégia europeia.

1.19 Dada a agitação que reina entre os trabalhadores do setor, consequência de reorganizações desestruturadas, são mais do que nunca necessárias políticas previsíveis, sendo também necessária coordenação para antecipar as mudanças, a fim de garantir perspetivas e contratos de trabalho dignos. Cabe também estabelecer diálogos sociais.

1.20 O presente parecer centra-se, em primeiro lugar, nos princípios de política, com vista a realizar progressos urgentes numa área estratégica que não permite mais atrasos. Os primeiros passos em dezembro deverão abrir caminho para o processo avançar eficazmente. Tanto o Conselho Europeu, como os governos, a Comissão, a AED, os parlamentos e a indústria (incluindo os representantes dos trabalhadores) devem participar na elaboração das orientações estratégicas e dos projetos concretos.

## 2. A Europa face aos desafios

2.1 A Comissão assinala, e bem, que «O equilíbrio de poder a nível mundial está a mudar à medida que novos centros de gravidade emergem e os EUA reequilibram as suas prioridades estratégicas na direção da Ásia». Os países BRIC estão a intensificar a sua despesa militar, em particular, a China e a Rússia que estão a aumentar consideravelmente os seus orçamentos até 2015.

2.2 A pressão norte-americana sobre a Europa para que esta assumia plenamente a sua parte na despesa militar global do mundo ocidental está a aumentar de forma constante. Devido a restrições orçamentais, os EUA estão a racionalizar o seu setor da defesa, o que está a ter impacto nos acordos com os europeus.

<sup>(4)</sup> JO C 299 de 4.10.2012, p. 17.

<sup>(5)</sup> Ver o artigo 42.º do TUE.

<sup>(6)</sup> Neste contexto, um exemplo bem ilustrativo na indústria civil é o desenvolvimento dinâmico e bem sucedido da Airbus.

<sup>(7)</sup> Ver dados sobre a defesa, AED, 2011.

2.3 O fosso entre os EUA e a Europa é muito acentuado. Em 2010, o orçamento total da defesa na Europa (excetuando a Dinamarca) foi 196 mil milhões de euros, em comparação com 520 mil milhões de euros do orçamento norte-americano<sup>(8)</sup>. Mais importante ainda, o orçamento global de I&D europeu representa um sétimo do norte-americano, o que afecta o equipamento e a mobilização do pessoal armado.

2.4 Entretanto, as ameaças multiplicam-se. As tensões políticas e militares não diminuem e surgem novas tensões, algumas às portas da Europa. A fim de se equipararem aos poderes tradicionais, novos protagonistas ambiciosos a nível mundial querem garantir que as respetivas defesas nacionais correspondem aos seus interesses económicos e outros.

### 3. Abordagens europeias

#### A. Aspectos políticos

3.1 Os europeus enfrentam duas categorias de problemas relacionadas entre si:

- uma queda substancial da despesa no setor da defesa, criando disparidades e prejudicando as capacidades militares e na eficiência a nível nacional, especialmente devido à redução constante da despesa em I&D;
- mudanças geopolíticas, que deveriam levar a uma cooperação europeia muito mais estreita e a uma maior independência dos setores da defesa e da segurança.

No entanto, o debate europeu sobre estes dois temas interrelacionados é ainda incipiente.

3.2 Todos os documentos dos governos<sup>(9)</sup> refletem uma diminuição considerável da despesa no setor da defesa<sup>(10)</sup>. Centram-se principalmente na introdução de ajustes no quadro nacional, isto é, como atingir a melhor relação custo-eficácia possível mantendo níveis suficientes de capacidades. Os Estados-Membros mantêm-se afastados de uma abordagem que integre de forma natural as capacidades de defesa nacionais numa perspetiva europeia.

3.3 No ano passado, o CESE concluiu que a «política de defesa é determinada pelos interesses estratégicos dos países, (...) que, na Europa, são definidos essencialmente em termos nacionais. Abordagens obsoletas contribuem claramente para aumentar a fragmentação, as disparidades, o excesso de capacidade e a falta de interoperabilidade das capacidades de defesa europeias»<sup>(11)</sup>.

3.4 Sessenta anos de integração europeia e de mercado interno conduziram a estruturas económicas e empresariais resistentes que geram um sólido modelo de atividade económica de

base europeia. Todavia, do ponto de vista militar e de defesa, para não mencionar os aspetos organizacionais, a Europa encontra-se ainda numa fase inicial.

3.5 A defesa, enquanto função da política externa que continua a ser a expressão por excelência da soberania nacional, é concebida, desenvolvida e gerida segundo critérios nacionais. A cooperação multinacional, seja com países europeus ou terceiros, é considerada desse ponto de vista.

3.6 Em grande medida, as iniciativas empreendidas até hoje para superar os obstáculos inerentes a esta abordagem falharam. O Pacto ou Acordo Militar de Saint-Malo, de 1998, de cooperação em matéria de defesa, entre o Reino Unido e França, deveria ter marcado um passo significativo na cooperação militar. Quinze anos depois, e apesar de novas negociações, os resultados continuam modestos.

3.7 Uma iniciativa empreendida em 1998 por seis nações deu lugar, em 2000, a uma Carta de Intenções dos seis principais países produtores de armas da Europa – França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Espanha e Suécia, o chamado «Grupo LOL» – que se traduziu num tratado para a reestruturação e o funcionamento do setor da defesa. Este tratado relativo ao planeamento e à cooperação com a indústria, bem como às capacidades e à investigação não produziu resultados concretos durante um longo período de tempo.

3.8 Existem outras formas de cooperação entre os Estados-Membros, tal como entre as marinhas da Bélgica e dos Países Baixos, a cooperação nórdica em matéria de defesa (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia) e a cooperação entre as forças terrestres da Alemanha e dos Países Baixos. No entanto, estes quadros de cooperação não devem ser confundidos com a cooperação industrial, que praticamente não existe.

3.9 Em 2004 criou-se a Agência Europeia de Defesa que visa a cooperação estrutural em matéria de defesa, com o apoio também de iniciativas da Comissão. Apesar de alguns progressos, a cooperação estrutural ainda não foi lançada devido à falta de empenho dos Estados-Membros.

3.10 Em conclusão, o CESE assinala que, não obstante a crescente sensibilização para a necessidade de uma cooperação mais estreita e de uma visão europeia em matéria de defesa, a falta de vontade política, as posições tradicionais e os interesses instituídos impediram progressos significativos.

#### B. Aspectos industriais

3.11 A reação da indústria europeia da defesa aos acontecimentos internacionais tem sido bastante diferente:

- Este setor opera num contexto mundial. Está necessariamente ligado aos governos nacionais, mas é também muito ativo nos mercados internacionais, com resultados cada vez mais positivos.
- Além disso, as indústrias principais estão a trabalhar tanto para o setor civil como para o militar. A parte civil, mais dinâmica, está a aumentar devido à redução das vendas no setor militar e dos respetivos lucros, especialmente na Europa.

<sup>(8)</sup> Fonte: EDA, janeiro de 2012.

<sup>(9)</sup> «Strategic Defence and Security Review», Reino Unido, outubro de 2010. «Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale», França, maio de 2013.

<sup>(10)</sup> Jean-Yves Le Drian, ministro da Defesa francês, falou de forma muito aberta e contundente sobre as repercussões desta diminuição na sua intervenção na Escola Militar de Paris, em 29 de abril deste ano.

<sup>(11)</sup> *Ibidem*, ponto 1.2.

3.12 Há muito que a competitividade da indústria suscita preocupação no setor. A posição institucional do setor difere muito de país para país, desde empresas participadas a 100 % pelo Estado ou pelo setor privado até todo o tipo de variantes intermédias. O denominador comum é o papel preponderante dos governos em todo o lado. Apesar da privatização (parcial), a ligação entre indústria e estado mantém-se muito forte na medida em que depende da procura e regulamentação estatal (de ordem monopolista), bem como de licenças de exportação.

3.13 A indústria preferiria uma consolidação ao nível europeu, mas o mercado é demasiado limitado. BAE-Systems, Finmeccanica e, em menor medida, Thales e EADS são empresas muito ativas nos EUA, mas que não podem operar livremente na Europa porque, devido às suas relações especiais, os governos nacionais se mantêm à frente de qualquer decisão estratégica no setor.

3.14 A dinâmica de mercado reforça a concorrência ao nível mundial. A indústria norte-americana está a redobrar os seus esforços de exportação para compensar a redução de alguns dos seus mercados nacionais. Novos protagonistas mundiais irão satisfazendo cada vez mais as suas necessidades. Fixarão igualmente a exportação como objetivo, competindo dessa forma com a indústria europeia nos mercados dos países terceiros.

3.15 Por último, a indústria faz sua a posição que o CESE sublinhou no ano passado de que uma indústria da defesa madura nunca gozará de uma posição internacional credível sem uma sólida base interna. Dada a elevada componente tecnológica dos equipamentos militares, os mercados nacionais e os orçamentos nacionais de defesa já deixaram de ter volume suficiente a título individual. Tal já acontece desde há vinte anos, e as consequências são cada vez mais graves.

3.16 Na via para uma Europa independente em matéria de defesa, o CESE sublinha a prioridade absoluta das capacidades soberanas e dos investimentos de alto valor acrescentado, essenciais para a Europa poder desempenhar um papel diferenciado a nível mundial, e contribuindo também para uma nova mentalidade entre os europeus.

3.17 Recentemente, a indústria reiterou todos os argumentos habituais a favor de sistemas de tecnologia e produção a longo prazo, estáveis, previsíveis e fomentados a nível europeu, em todos os domínios importantes.

3.18 A indústria dá o alerta. Para sobreviver e manter a sua capacidade de rendimento e o seu nível de emprego, a alternativa é aumentar a produção no setor civil. Nesse caso, porém, a Europa sentiria a falta crescente de uma indústria da defesa interna, o que também afetaria a sua política externa.

3.19 Os sindicatos, representados por IndustriAll, refletem sentimentos semelhantes de grande preocupação. Em 2011, o setor aeroespacial e de defesa empregava diretamente

7330 00 trabalhadores qualificados na Europa<sup>(12)</sup>, sendo que mais dois milhões dependiam dele. Na última década, a mão de obra diminuiu consideravelmente e o emprego vê-se ameaçado por novos cortes orçamentais. Os jovens não se sentem suficientemente atraídos pelo setor da defesa devido à imprevisibilidade do mesmo.

3.20 O CESE assinala que os trabalhadores estão, em grande medida, a sofrer as consequências da incapacidade dos governos de reestruturar as suas organizações de defesa. Ao adiar a racionalização da base militar, os governos estão a perder a oportunidade de investir na renovação eficaz das capacidades, o que tem um impacto negativo na mão de obra.

3.21 A situação atual provocará uma resistência crescente, enquanto se mantiverem as reorganizações mal planeadas e desestruturadas. Para levar a cabo transformações políticas proactivas, será necessária a participação de representantes dos trabalhadores ao nível empresarial e territorial, a fim de evitar ajustamentos bruscos.

3.22 O emprego, porventura em menor escala, exigirá o reforço acentuado da coordenação europeia nos domínios da tecnologia e da produção. Neste processo, convém evitar a precariedade do emprego mediante a aquisição de novas capacidades e competências, a fim de garantir, na medida do possível, perspectivas e contratos de trabalho dignos. Importa estabelecer diálogos sociais eficazes a vários níveis.

3.23 A redução da produção europeia devido aos cortes orçamentais deve ser gerida de forma estruturada, organizando diálogos sociais adequados tendo em vista preservar o emprego e permitir a reclassificação do pessoal excedentário. É mais benéfico, tanto para a indústria como para os trabalhadores, um quadro europeu previsível e orientada para o mercado do que um quadro de reorganizações mal planeadas e a curto prazo numa base exclusivamente nacional e sem objetivos claros<sup>(13)</sup>.

#### 4. Condições políticas e perspectivas possíveis

4.1 As perspectivas da indústria europeia da defesa tornar-se-ão progressivamente tão incertas que é necessário lançar de imediato um debate fundamental entre europeus sobre o seu futuro – se não entre todos, ao menos entre aqueles que a tal estejam dispostos.

4.2 É preciso um novo modo de pensar, bem como a criação de uma «linguagem comum» entre os Estados-Membros e na UE, partindo de três premissas básicas:

- uma economia europeia integrada passa por uma abordagem comum em matéria de defesa e segurança para salvaguardar e proteger os seus interesses, os seus cidadãos e as suas posições no mundo;

<sup>(12)</sup> Relatório Anual da ASD (Associação das Indústrias Aeroespacial e de Defesa da Europa) de 2012.

<sup>(13)</sup> Ver também «Twelve demands for a sustainable industrial policy», comité executivo de IndustriAll Europe, 12-13 de junho de 2013.

— há que realizar uma análise comum da evolução da situação no mundo, em curso e prevista (a longo prazo) enquanto ponto de partida para elaborar ideias e estratégias concretas a fim de apoiar a posição geral da Europa no mundo;

— há que estabelecer a ligação entre a política externa, as ameaças, a defesa e a segurança, as perspetivas a longo prazo e uma indústria da defesa sustentável, incluindo o emprego.

4.3 O CESE tem plena consciência do enorme impacto destas premissas interrelacionadas cujo debate é constantemente negligenciado. Muitas iniciativas empreendidas de boa fé durante os últimos quinze anos falharam por nunca se ter questionado a soberania nacional, ou seja, as perceções nacionais de ameaças e posições expressas ao nível da política externa nacional. Por este motivo, coexiste atualmente na Europa uma vasta gama de posições que são, em certa medida, incompatíveis. O CESE considera que não serão possíveis progressos significativos se não se aceitar uma soberania partilhada no quadro da UE.

O debate deve ser lançado a partir de uma nova base, com vista a processos inovadores e mais prometedores.

4.4 Tendo em conta o grande número de domínios de política em causa, o CESE acolhe com muita satisfação o Conselho Europeu dedicado à defesa, de dezembro deste ano. Até agora, a responsabilidade pela defesa e segurança recaiu principalmente sobre os ministros da Defesa, geralmente em harmonia com as orientações gerais dos ministros dos Negócios Estrangeiros, sob a supervisão estrita dos ministros das Finanças.

4.5 Entretanto, o contexto está a mudar totalmente devido às fortes restrições orçamentais e à necessidade de racionalizar, bem como aos novos paradigmas e às novas ameaças que deles resultam. Dado, entre outras coisas, a relação entre a tecnologia e a inovação militar e civil e a ligação entre a defesa e a segurança pública, outros aspetos da política governamental também entram em linha de conta. Todos esses fatores requerem uma abordagem holística e global.

4.6 Muitos, sobretudo os industriais e os trabalhadores, estão a contar com uma forma de pensar e uma ação estruturadas a partir de dezembro. Se a UE deixar passar esta oportunidade, pode levar anos até se conseguir levar a cabo um processo positivo.

4.7 O Conselho Europeu de dezembro será o primeiro Conselho da UE a abordar a questão da defesa na íntegra. Dadas a enorme complexidade associada ao lançamento de um novo rumo, o CESE estima que serão indispensáveis mais Conselhos Europeus para estabelecer uma via clara, credível e previsível.

## 5. Política industrial

5.1 O CESE acolheu com agrado a comunicação da Comissão sobre política industrial<sup>(14)</sup>, que tem por objetivo estimular

condições, políticas e programas benéficos para gerar, desenvolver e reforçar as atividades industriais na Europa. A Europa tem de assegurar o seu futuro industrial num ambiente aberto.

5.2 A defesa é um setor predominante e excecional, que, pela sua natureza, opera em mercados totalmente institucionais em todo o mundo. O setor e os centros de investigação são criados e organizados principalmente segundo critérios nacionais. Os países mais pequenos, que carecem de uma produção industrial própria, adquirem material já comercializado, o que, no final de contas, equivale a adquiri-lo aos Estados Unidos.

5.3 A interdependência entre as grandes empresas e as PME no continente deve-se à consolidação do setor (fusões e aquisições transfronteiras) e à internacionalização (penetrando o tecido industrial norte-americano). A situação das exportações mantém-se positiva. O maior obstáculo é a relação difícil com os governos europeus devido a uma falta de visão comum.

5.4 Para além das ações da AED, a UE adotou duas diretivas tendo em vista a abertura dos mercados intraeuropeus<sup>(15)</sup>. O prazo para a transposição era o verão de 2011<sup>(16)</sup>, mas a sua aplicação efetiva está a revelar-se morosa.

5.5 O CESE congratula-se com a comunicação da Comissão<sup>(17)</sup>, que mostra que foram realizados progressos substanciais em termos de análises e propostas. A Comissão sublinha, com razão, no contexto de uma política industrial para o setor da defesa, o significado do mercado interno de produtos de defesa, a I&D, o papel das PME, o potencial contributo da política regional e o desenvolvimento das competências adequadas.

5.6 No entanto, para o CESE, um ponto a criticar é o facto de a Comissão não salientar suficientemente a posição excecional do setor da defesa nem a necessidade de uma política industrial proativa. Não se trata apenas da abertura dos mercados, já que esta exige uma definição adequada dadas as características específicas do setor da defesa e o disposto no artigo 346.º do TFUE.

5.7 Trata-se também de criar uma base política na Europa para os governos colaborarem rumo ao seu destino comum a longo prazo. Só dessa maneira se cumprirão as condições necessárias para dar início a programas verdadeiramente comuns, desde a fase inicial à investigação orientada, à inovação e à produção no mercado interno europeu durante um longo período.

<sup>(15)</sup> Pacote «Defesa», 2007.

<sup>(16)</sup> Diretivas 2009/43/CE (JO L 146 de 10.6.2009) sobre as transferências de produtos relacionados com a defesa e 2009/81/CE (JO L 216 de 20.8.2009) sobre os contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança. O Pacote «Defesa» continha igualmente uma comunicação intitulada «Uma estratégia para uma indústria da defesa europeia mais forte e mais competitiva», COM(2007) 764, de 5.12.2007.

<sup>(17)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(14)</sup> Comunicação da Comissão Europeia sobre a política industrial (COM(2012) 582 final) e parecer do CESE sobre a comunicação.

5.8 A I&D é fundamental na fase inicial da cadeia de valor, que deve ser europeizada<sup>(18)</sup>. Estas foram as razões para chamar a atenção para a cooperação em I&T e I&D quando se criou a AED, os seus predecessores (Grupo de Armamento da Europa Ocidental (GAEO) e Grupo Europeu Independente de Programação (GEIP)), bem como na OTAN. No entanto, também neste caso não houve uma aplicação concreta.

5.9 Nos últimos trinta anos, o fracasso da cooperação tem sido a regra e não a exceção. Alguns projetos, tais como o NH-90 e o A400M, já foram iniciados, mas há exemplos que mostram que os requisitos do sistema eram, com demasiada frequência, a simples soma dos requisitos nacionais, as fases de desenvolvimento demasiado longas e os produtos finais demasiado onerosos.

5.10 Salvo alguns êxitos relativos, outras iniciativas de cooperação, como o NF-90, também fracassaram e, paralelamente, foram implementados uma série de programas concorrentes de aviões de combate (Typhoon, Rafale, Gripen), enquanto muitos países aderiram ao programa norte-americano F-35, bem como a uma grande variedade de programas de mísseis.

5.11 Neste momento, não está a decorrer nenhum programa de grande escala, apesar de os sistemas existentes estarem a envelhecer e a ficar obsoletos. A título de exemplo, o CESE assinala os veículos blindados, submarinos, helicópteros de transporte e sistema portáteis de defesa antiaérea. Neste contexto, os novos sistemas não tripulados parecem oferecer a oportunidade ideal para iniciativas comuns, mas, na prática, esses objetivos ainda não existem. Outra possibilidade seria uma cooperação menos ambiciosa, por exemplo na normalização das capacidades de reabastecimento de combustível em voo.

5.12 O CESE insta ao lançamento de programas europeus, em particular na próxima geração de sistemas de aeronaves pilotadas à distância (RPAS), desenvolvendo sinergias com a Comissão, e nas comunicações seguras por satélite. Também se podem analisar outras áreas de cooperação (com os norte-americanos) como, por exemplo, as capacidades de reabastecimento de combustível em voo, uma área muito onde existem grandes lacunas e para a qual a AED está à procura de soluções europeias.

5.13 A comunicação da Comissão menciona oportunidades que requerem total apoio político. Neste contexto, uma iniciativa fundamental seria criar uma capacidade europeia de vigilância de alta resolução do espaço, fornecendo sistemas para substituir o Helios, RadarSat, etc. Para tal, é essencial agregar os conhecimentos técnicos existentes em todos os Estados-Membros, na AED e nos centros comuns de investigação, incluindo os recursos financeiros. Nenhum país europeu tem capacidade para o fazer individualmente.

5.14 Sempre que for apropriado, os projetos de defesa devem estar ligados aos programas de I&D da UE. O Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ) já intervém em projetos de dupla utilização. O seu valor acrescentado é o facto de favorecer os projetos transfronteiras. O CESE apela a que as tecnologias de dupla utilização sejam consideradas de forma mais sistemática no âmbito do programa Horizonte 2020.

5.15 É essencial que a política industrial da defesa aborde também a clivagem entre os principais produtores e os outros países. Há que promover ativamente a participação das indústrias de todos os países, de modo a envolver política e economicamente o maior número possível de países. Desta forma, a questão das compensações, habitualmente muito controversa e criticada, pode eliminar-se progressivamente. Estes elementos devem fazer parte de uma estratégia europeia de defesa global.

5.16 O CESE assinala o aspeto problemático de adquirir produtos acabados fora da UE. No quadro de uma estratégia europeia de defesa, é necessário reconsiderar estas políticas. Esta questão fundamental e muito complexa tem de ser abordada ao mais alto nível.

5.17 Se o setor da defesa europeu for bem gerido, proporciona muito melhores oportunidades de cooperação internacional equilibrada, designadamente com os EUA. Tendo em conta que os EUA defendem os seus interesses estratégicos, o CESE apela a que o caráter excepcional do setor da defesa seja devidamente tido em conta durante as negociações sobre o próximo acordo de comércio livre.

5.18 Ainda neste contexto, há que garantir devidamente a continuidade do aprovisionamento de peças essenciais ou sensíveis originárias dos EUA na cadeia de valor europeia. Uma posição europeia comum também facilitará as negociações com países terceiros sobre o abastecimento de matérias-primas essenciais.

5.19 Do mesmo modo, há que assegurar adequadamente os direitos de propriedade intelectual europeus quando se exporta para países terceiros.

5.20 O êxito da cooperação entre as indústrias de vários países não deve ser comprometido por decisões unilaterais de alguns Estados-Membros relativamente ao controlo das exportações, que resultariam em diferenças na aplicação dos critérios para o controlo das exportações, quer relativamente à posição comum<sup>(19)</sup>, quer aos critérios nacionais dos vários Estados-Membros.

## 6. Ações da Comissão

6.1 O CESE concorda em grande medida com as ações propostas na comunicação, que considera um avanço significativo. No que respeita a algumas questões, gostaria de acrescentar o que a seguir se enuncia.

6.2 A cooperação com a AED é crucial. O CESE considera que a coordenação e a articulação entre a Comissão e a AED, tal como proposto em diversas ações previstas na comunicação, são uma condição essencial para realizar progressos e obter êxito. Assinala também como essencial a promoção das capacidades de dupla utilização, tal como a capacidade de transporte aéreo.

<sup>(18)</sup> Segundo diversos documentos. Ver também JO C 299 de 4.10.2012, p. 17.

<sup>(19)</sup> 2008/944/PESC.

6.3 O CESE sublinha que, para realizar todo o seu potencial, a Agência Europeia de Defesa necessita de uma base financeira mais firme e do empenho total dos Estados-Membros. Importa conferir à AED um papel de maior relevo na planificação da defesa, a fim de apoiar os Estados-Membros.

6.4 O CESE apoia firmemente as propostas da Comissão em matéria de normas e certificação, que darão um contributo para a cooperação transfronteiras no domínio da indústria, bem como para a especialização regional e para as redes de excelência. Fomenta as sinergias entre a AED e a AESA, nomeadamente no que respeita à certificação.

6.5 As PME, também interligadas com grandes empresas, são determinantes para a produção e a inovação na defesa europeia. A fim de apoiar as ações propostas, o CESE sublinha a necessidade de redes abertas. Menos projetos (europeus) mas mais bem direcionados podem criar novas oportunidades.

6.6 A participação de um leque mais vasto de PME em toda a Europa contribuirá igualmente para envolver o maior número possível de países. Esta participação pode ainda constituir uma oportunidade para compensar os países por deixarem de adquirir produtos acabados para adotarem as orientações europeias.

6.7 O CESE apoia veementemente as ações da Comissão previstas em matéria de competências, que são fundamentais. Acolhe com muita satisfação o contributo positivo do Fundo

Social Europeu e dos fundos estruturais e congratula-se com o trabalho desenvolvido pela AED na sensibilização dos Estados-Membros, apoiando igualmente a conceção de projetos concretos nestes domínios.

6.8 O CESE reitera o seu apoio inequívoco à ação da Comissão no sentido de explorar ativamente as tecnologias de dupla utilização.

6.9 O CESE salienta a potencial correlação positiva entre as políticas espaciais e a defesa, relativamente a projetos já existentes e a novos projetos <sup>(20)</sup>.

6.10 O CESE subscreve as ações propostas no domínio da energia que também envolverão um número crescente de PME.

6.11 A dimensão internacional é de extrema importância, tal como a comunicação prevista para definir uma visão a longo prazo no que respeita ao controlo das exportações estratégicas da UE. O CESE assinala que as relações externas no setor industrial só poderão ter êxito se existir um verdadeiro mercado interno.

6.12 Para terminar, o CESE apoia sem reservas todas as considerações estratégicas constantes do capítulo 9.2 da comunicação.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(20)</sup> Ver o parecer do CESE sobre o espaço, de setembro de 2013.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Tecnologias e inovação energéticas**

[COM(2013) 253 final]

(2014/C 67/26)

Relator: **Gerd WOLF**

Correlator: **Pierre-Jean COULON**

Em 2 de maio de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o tema

*Tecnologias e inovação energéticas*

COM(2013) 253 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 117 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia as medidas propostas pela Comissão.

1.2 O CESE reitera o seu empenho numa comunidade europeia da energia e num diálogo europeu sobre a energia.

1.3 O Comité subscreve o objetivo de uma ação comum, coordenada, coerente e cooperativa das partes envolvidas na política energética.

1.4 O Comité recomenda que, quando da implementação das medidas, se evitem, a todo o custo, a rigidez burocrática, a aversão ao risco e as distorções de mercado, ou seja, qualquer tipo de obstáculo à inovação. Há que incentivar os promotores de novas ideias e conceitos.

1.5 A tarefa mais importante é o desenvolvimento técnico-científico de tecnologias e inovações no domínio da energia. Isto diz essencialmente respeito ao prosseguimento e desenvolvimento do plano estratégico da UE para as tecnologias energéticas (Plano SET) no período de programação de 2014-2020.

1.6 Importa assegurar, através de instrumentos adequados, um equilíbrio entre o desenvolvimento de projetos planificados, por um lado, e a abertura a uma série de novas abordagens e à competitividade das mesmas, por outro.

1.7 Apenas a experiência e a conjugação de um leque variado de opções e conceitos com um amplo pacote energético permitirão realizar, com êxito, as enormes tarefas que há pela frente.

1.8 Como é de esperar que o financiamento de I&D, tanto a nível do orçamento da UE no âmbito do programa Horizonte 2020 como a nível dos orçamentos nacionais, seja insuficiente, é tanto mais importante explorar os fundos estruturais e de investimento da UE e utilizar as receitas do regime de comércio de licenças de emissão da UE, mas sobretudo orientar o potencial de investimento do setor privado para este empreendimento de tão grande envergadura.

1.9 Os fundos públicos de investigação e desenvolvimento devem ser utilizados sempre que necessário para atingir os objetivos de investigação e quando a indústria não for capaz de comportar os investimentos necessários (ver ponto 3.20).

## 2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1 Tendo em conta os desafios até 2020 e mais além, a Comissão apresenta a sua estratégia – como parte integrante da sua política energética – para criar novas tecnologias e inovações.

2.2 Para o efeito, a Comissão pretende:

— criar um roteiro integrado no âmbito do Plano SET até final de 2013;

- elaborar juntamente com os Estados-Membros um plano de ação para o investimento;
- reforçar, em conjunto com os Estados-Membros, o sistema de comunicação de informações;
- convidar as plataformas tecnológicas europeias a adaptarem o seu mandato, a sua estrutura e a sua composição ao roteiro integrado;
- criar uma estrutura de coordenação sob a égide do grupo diretor do Plano SET.

2.3 Para tanto, a Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a:

- reafirmarem o seu apoio ao Plano SET;
- aprovarem os princípios e as linhas de evolução propostos;
- apoiarem o alinhamento dos recursos da UE, nacionais, regionais e privados com esta estratégia.

2.4 Para tanto, a Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho:

- a reforçarem a coordenação dos seus programas de investigação e inovação energéticas, através da utilização dos fundos estruturais e de investimento da UE e das receitas do regime de comércio de licenças de emissão da UE, bem como a integração dos seus programas nacionais e regionais por intermédio da Aliança Europeia para a Investigação Energética;
- a intensificarem a colaboração, mediante ações conjuntas e agrupamentos (*clusters*);
- a apoiarem uma implantação mais rápida no mercado de tecnologias energéticas sustentáveis.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité já em vários pareceres destacou que a tarefa de garantir o abastecimento da Europa com energia sustentável, segura, respeitadora do clima e economicamente viável constitui um enorme desafio, tendo em conta as crescentes necessidades energéticas do mundo, a situação crítica dos recursos e o problema das alterações climáticas.

3.2 O Comité considera que a comunicação ora em análise é mais uma abordagem importante no longo caminho para alcançar este objetivo. Por conseguinte, apoia vivamente as medidas propostas pela Comissão.

3.3 Só através de uma abordagem comum, coordenada e cooperativa de todos os intervenientes, ou seja,

- Conselho Europeu,
- Parlamento Europeu,
- Comissão Europeia e os seus diversos domínios políticos,
- Estados-Membros e os seus órgãos,
- órgãos de poder regional e local,
- indústria, incluindo as PME,
- organizações de investigação e universidades,
- partidos políticos, representantes da sociedade civil, parceiros sociais e cidadãos,

será possível alcançar este objetivo com um custo razoável.

3.4 O Comité considera que as medidas anunciadas pela Comissão vão nesse sentido e, por conseguinte, apoia-as plenamente. O Comité também recomenda ter sempre em conta a situação internacional e cooperar com os programas internacionais externos à UE.

3.5 O Comité reafirma o seu empenho numa Comunidade Europeia da Energia <sup>(1)</sup>, que constitui o enquadramento necessário para alcançar estes objetivos da forma mais eficaz possível, assim como num diálogo europeu sobre a energia <sup>(2)</sup>, que inclua os cidadãos interessados, enquanto atores da sociedade civil, na tomada de decisão e nos domínios de ação.

3.6 Mas isto também pressupõe a melhor informação possível e transparência sobre as respetivas opções em termos do seu nível de desenvolvimento, de oportunidades, de riscos, de custos e do seu impacto <sup>(3)</sup>.

3.7 As condições e medidas propostas pela Comissão e apoiadas pelo Comité por mais necessárias que sejam, não deixam de incluir na sua implementação alguns possíveis problemas ou conflitos que importa a todo o custo evitar.

3.8 Tal é também válido no que se refere à tendência para um procedimento demasiado centralizado, complicado e planificado em termos económicos, que se caracteriza por uma regulamentação excessiva e uma pesada administração formal.

3.9 Ao advertir para o perigo de complexidade administrativa, ineficiência e sobredimensionamento, o Comité remete, entre outros, para o seu parecer intitulado «Simplificar a execução dos programas-quadro de investigação» <sup>(4)</sup>. O Comité saúda os esforços da Comissão neste âmbito e recomenda vivamente aplicar esta abordagem ao tema em análise.

<sup>(1)</sup> JO C 68 de 6.3.2012, pp. 15-20.

<sup>(2)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, pp. 1-7.

<sup>(3)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, pp. 1-8.

<sup>(4)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, pp. 129.

3.10 Além disso, pode ainda surgir um outro elemento indesejável, uma vez que as organizações patrocinadoras e subvencionadas, bem como os seus atores, revelam uma tendência para evitar riscos. Esta situação, que pode resultar na concessão de apoio preferencial a tecnologias já conhecidas, é agravada pela frequente falta de peritos experientes e reconhecidos nos domínios especializados relevantes.

3.11 No entanto, na melhor das hipóteses, uma abordagem planeada *a priori* é apropriada quando já existem conhecimentos e tecnologia de base suficientes para definir claramente as novas medidas e o caminho a seguir, de modo a tornar outras mudanças ou inovações desnecessárias ou mesmo indesejáveis.

3.12 Contudo, o Comité concorda plenamente com a Comissão quando esta afirma que não é esse o caso das tecnologias energéticas e que a UE deve ter uma **«estratégia forte e dinâmica para a tecnologia e a inovação»**. Esta deveria igualmente empenhar-se em promover as tecnologias cujo desenvolvimento comporta elevados riscos, na medida em que demonstrem um potencial promissor.

3.13 Trata-se, portanto, de pôr em prática em toda a UE as abordagens e as políticas de cooperação referidas no ponto 3.3, com o objetivo de libertar e conjugar forças, mas também de obter uma pluralidade de abordagens sistémicas num espírito de abertura em relação a conceitos inovadores e particularidades regionais, ou seja, estimular ideias, através de tentativas e erros, bem como propiciar e promover a concorrência.

3.14 Esta exigência deve, como tal, ser um complemento de medidas de concertação e coordenação. Para tanto, importa assegurar explicitamente, através de instrumentos adequados, um equilíbrio entre o desenvolvimento de projetos planificados e a abertura a uma série de novas abordagens. O Comité partilha da opinião da Comissão de que é necessário criar condições adequadas para que haja flexibilidade, inovação, assunção de riscos e, também, novos temas de investigação. Tudo isto requer instrumentos e estruturas de governação específicas.

3.15 Este apelo diz também respeito à promoção de projetos orientados para a inovação no setor industrial. Existem numerosos exemplos que demonstram que precisamente as grandes inovações não provêm dos setores industriais que dominam o mercado, mas sim de outros setores, como, por exemplo as PME. A política de inovação estatal, que se concentraria em primeiro lugar na promoção de «campeões nacionais», correria o risco de avaliar incorretamente os progressos técnicos e de subestimar a sua relevância. O avião não foi inventado pela indústria ferroviária nem pela indústria naval. Como já alguém

disse, «a luz elétrica não resultou do contínuo aperfeiçoamento da vela». Assim, não se deve apoiar em prioridade a «indústria das velas», mas sim as que avançam com ideias e conceitos basicamente novos.

3.16 As propostas da Comissão encerram ainda um outro conflito potencial, nomeadamente entre a inovação e a comercialização. Para ser bem-sucedida, uma inovação tem de conquistar uma boa posição no mercado e ser capaz de superar as dificuldades iniciais. Os auxílios à comercialização (ver também o ponto 3.26), ou até as tarifas impostas (leis de alimentação das redes de abastecimento), por mais eficazes que sejam, podem também dar azo a distorções do mercado a longo prazo em detrimento de soluções mais adaptadas. Precisamente a experiência com a legislação aplicável à alimentação das redes de abastecimento mostra como é difícil corrigir atempadamente os erros cometidos. Impede-se, assim, a procura de soluções mais adequadas ou de medidas mais relevantes. Por conseguinte, em princípio, os auxílios à comercialização de novas tecnologias devem ser concedidos, no máximo, até que as mesmas alcancem uma quota de mercado adequada.

3.17 Posto isto, o Comité recomenda que se proceda a uma análise criteriosa desta problemática. Os eventuais instrumentos de apoio à comercialização devem impreterivelmente oferecer um quadro previsível e fiável para o investimento – por exemplo, através de uma degressão definida *a priori* – de modo a prevenir os efeitos negativos no mercado e na inovação atrás referidos (ver também pontos 3.25 e 3.26).

3.18 Todavia, tanto para a Comissão como para o Comité, a questão essencial é o desenvolvimento técnico-científico de tecnologias e inovações no domínio da energia. Trata-se da interação e tensão entre investigação fundamental, desenvolvimento, demonstração e inovação, incluindo a comercialização bem-sucedida do conjunto de técnicas, processos e formas de organização necessários à reconversão do nosso atual aprovisionamento energético na perspetiva do Roteiro para a Energia 2050 e mais além, mas que na sua maior parte ainda não são previsíveis.

3.19 Isto diz essencialmente respeito ao prosseguimento e desenvolvimento do plano estratégico da UE para as tecnologias energéticas (Plano SET) <sup>(5)</sup> no período de programação de 2014-2020.

3.20 Relativamente à utilização de meios públicos, ou seja, de recursos financeiros provenientes dos impostos (ou contributos obrigatórios) dos cidadãos ou das empresas, coloca-se a questão de princípio de saber para que objetivos de apoio são ou devem ser utilizados, e que meios devem ser disponibilizados pela economia privada. Sem pretender entrar no domínio jurídico, o Comité foca a sua atenção nas questões de conteúdo e

<sup>(5)</sup> JO C 21 de 21.1.2011, pp. 49-55.

temáticas. Em sua opinião, qualquer apoio por parte da Comissão (que é sempre proveniente de meios públicos) deverá concentrar-se nas tarefas menos propícias a serem apoiadas por meios privados. Há motivos típicos para tal, nomeadamente:

- elevado risco de desenvolvimento, que em caso de sucesso está associado a uma grande utilidade;
- custos muito elevados, que só podem ser cobertos com meios provenientes de diversas fontes públicas;
- período de tempo demasiado longo até que os benefícios se tornem evidentes;
- trata-se de tecnologias transversais e de tecnologias-chave (por exemplo, novos materiais);
- o resultado não é facilmente comercializável, mas trata-se de uma necessidade geral de carácter social e ambiental.

3.21 Sob reserva das observações atrás referidas, o Comité também subscreve a proposta da Comissão de «que o Plano SET deve centrar-se mais na integração dos sistemas energéticos, na integração das atividades ao longo da cadeia da inovação e numa maior coordenação das IIE e da EERA no apoio a este processo»<sup>(6)</sup>.

3.22 O Comité vê no desenvolvimento apropriado da Aliança Europeia para a Investigação no domínio da Energia (EERA) uma forma de organização importante para alcançar em todos os domínios energéticos uma comunhão europeia e eficaz, que até aqui têm sido determinantes, por exemplo, para o sucesso da investigação europeia em matéria de fusão no quadro dos programas Euratom. Por conseguinte, é importante dotar a EERA de uma estrutura governativa adequada à I&D, que permita, por exemplo, uma abordagem conjunta das questões relevantes em matéria de I&D e o agrupamento das competências específicas europeias. Para tanto, o Comité reitera o seu apelo para que a Comissão participe de forma qualificada, competente e significativa no processo decisório e na distribuição dos respetivos apoios financeiros.

3.23 Relativamente aos custos reais e ao orçamento disponibilizado pela Comissão, o Comité fica mais uma vez dececionado com a desproporção entre os recursos financeiros previstos para o programa Horizonte 2020 no quadro financeiro para 2014-2020 e a amplitude das tarefas e a relevância da problemática.

3.23.1 Posto isto, é tanto mais importante que os escassos recursos para I&D no âmbito do programa Horizonte 2020 sejam aplicados da melhor forma (diretivas em matéria de adjudicação de contratos) para que possam ser uma ferramenta e

um incentivo que permita aos Estados-Membros e à economia privada efetuarem investimentos de maior dimensão em I&D.

3.24 Por outro lado, tanto mais importante é, como proposto pela Comissão, encontrar outras fontes de financiamento, isto é, explorar os fundos estruturais e de investimento da UE e utilizar as receitas do regime de comércio de licenças de emissão da UE (que passaram a ser muito reduzidas), mas sobretudo libertar o potencial de investimento do setor privado e da indústria e orientá-lo para este empreendimento de tão grande vulto.

3.25 O Comité também já por várias vezes referiu que, para alcançar esse objetivo, será necessário eliminar o enovelado de intervenções nacionais no mercado impeditivas da concorrência e, em vez disso, criar regulamentação fiável e válida em toda a Europa<sup>(7)</sup>, a fim de proporcionar aos investidores segurança de planeamento e os incentivos necessários.

3.26 Um exemplo crasso da regulamentação desfavorável à inovação é o efeito da chamada «Lei de alimentação das redes de abastecimento», que está a ser aplicada em alguns Estados-Membros, e o seu sobrefinanciamento das energias intermitentes. Mas isto, que a princípio se revelou um instrumento de arranque e comercialização altamente eficaz e bem-sucedido, conduziu a um sobrefinanciamento desadequado que, por vezes, levou a uma baixa tão acentuada dos preços no mercado da energia, fazendo com que as empresas industriais não tenham interesse em criar e desenvolver técnicas e capacidades de reserva, nem em investir no desenvolvimento das tecnologias de armazenamento que são tão necessárias.

3.26.1 Além disso, isto provocou uma situação paradoxal e grotesca em que são os consumidores finais de energia elétrica que têm de pagar a considerável diferença de custos resultante dos baixos, senão mesmo negativos, preços de mercado e do preço que se situa bastante acima do nível médio de mercado.

3.26.2 Este aumento dos preços da energia no consumidor é não só um problema geral para a economia europeia, como também uma das causas para a pobreza energética, atualmente objeto de um parecer do Comité (TEN/516).

3.27 Este exemplo ilustra mais uma vez que existe uma interligação complexa entre as inovações e as condições do mercado. O Comité reitera a sua recomendação de adoção de medidas urgentes que assegurem incentivos suficientes e favoreçam o êxito dos tão necessários investimentos do setor privado no desenvolvimento de técnicas e processos inovadores, pois, caso contrário, não serão efetuados. Mesmo a mais inovadora das empresas é prejudicada pela concorrência de tecnologias privilegiadas e subvencionadas pelo Estado e vai inevitavelmente à falência, desaparecendo do mercado.

<sup>(6)</sup> COM(2013) 253 final, p. 2.8.

<sup>(7)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, pp. 1-8.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Tendo em conta as observações atrás formuladas, o Comité apoia os princípios fundamentais apresentados pela Comissão, nomeadamente:

- Acrescentar valor a nível da UE;
- Ter em conta todo o sistema de energia (produção, infra-estruturas, serviços, etc.) ao fixar as prioridades;
- Reunir recursos e utilizar uma carteira de instrumentos financeiros;
- Manter as opções em aberto, centrando a atenção nas tecnologias mais promissoras para o pós-2020.

De facto, apenas a experiência de um leque variado de opções e conceitos e a sua interação no quadro de um amplo pacote energético permitirão a longo prazo realizar, com êxito, as enormes tarefas que há pela frente. Para isso, é preciso pragmatismo, sentido da realidade e perseverança.

4.2 Tendo em conta as observações atrás formuladas, o Comité apoia igualmente os objetivos em matéria de desenvolvimentos definidos na comunicação, a saber:

- Explorar plenamente o potencial da eficiência energética;
- Oferecer soluções competitivas;
- Promover a inovação em ambientes reais e através de um quadro baseado no mercado.

4.3 Tendo em conta os pontos fracos das energias renováveis intermitentes apresentados num recente parecer exploratório<sup>(8)</sup> sobre esta temática, o Comité saúda o desígnio da Comissão de colocar a tónica no desenvolvimento de sistemas respeitadores do ambiente para a produção de eletricidade em regime de carga de base e numa oferta energética adaptada ao cliente, incluindo, para além das energias renováveis como a energia geotérmica, a energia de fusão ITER e o programa de investigação complementar.

4.4 Além disso, o Comité apoia plenamente os trabalhos de investigação e de desenvolvimento no domínio da energia nuclear de cisão. Contudo, não aprofundará aqui esta questão, uma

vez que já participou ativamente num simpósio sobre o tema (*Benefits and limitations of nuclear fission for a low-carbon economy* [Vantagens e limitações da energia nuclear de cisão para uma economia hipocarbónica], fevereiro de 2013).

4.5 Obviamente, importa incluir na oferta o desenvolvimento de técnicas e processos adequados para a captação e armazenagem de carbono (CAC) – mesmo que contribuam para acelerar ainda mais o consumo de recursos fósseis, a fim de reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> o mais rápido possível.

4.6 Relativamente à expansão das energias renováveis intermitentes, o Comité reitera a sua recomendação para que seja dada mais ênfase e prioridade aos desenvolvimentos orientados para os elementos do sistema global que ainda faltam, mas que são indispensáveis a um aprovisionamento energético mais capacitado e adaptado ao cliente.

4.7 Tal diz respeito, antes de mais, ao desenvolvimento de sistemas de armazenamento de energia com capacidade suficiente e que sejam o mais eficazes e acessíveis possível. Neste contexto, o Comité considera especialmente necessário recuperar o atraso no desenvolvimento adequado e na aplicação em grande escala da tecnologia eletroquímica e de eletrólise e dos respetivos materiais. Além disso, isso permitiria estabelecer também para a mobilidade com veículos movidos a gás ou a combustível líquido (combustão ou pilhas de combustível) uma ligação sistémica com as energias renováveis intermitentes, como já é o caso das baterias destinadas à eletromobilidade.

4.8 Neste contexto, o Comité remete para o seu parecer<sup>(9)</sup> elaborado a pedido da Presidência irlandesa, no qual manifestou preocupação com o aumento dos preços da energia e as repercussões que tem nos cidadãos e na competitividade. Para permitir uma maior concorrência no mercado, o Comité propôs como único instrumento para promover as energias renováveis um preço adequado para o carbono (comércio de emissões adequado, impostos e medidas afins). Embora isso conduza a um encarecimento da energia fóssil e, por conseguinte, também da eletricidade produzida em centrais a carvão, petróleo ou gás, por outro lado, permite acabar com a concessão de subvenções que aumentam os custos e distorcem a concorrência ou com a aplicação de medidas coercivas às energias renováveis. As receitas provenientes da atribuição de direitos de emissão não devem, de modo algum, reverter a favor dos Estados-Membros enquanto receita adicional, devendo ser exclusivamente utilizadas para desenvolver e aplicar no futuro sistemas energéticos eficazes. A proposta da Comissão vai no bom sentido e merece todo o apoio.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico E Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(8)</sup> *Ibidem*.

<sup>(9)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, pp. 1-8.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e que revoga a Decisão n.º 1336/97/CE**

[COM(2013) 329 final – 2011/0299 (COD)]

(2014/C 67/27)

Relator: **Jacques LEMERCIER**

Em 10 e 14 de junho de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 172.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e que revoga a Decisão n.º 1336/97/CE*

COM(2013) 329 final – 2011/0299 (COD)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de setembro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 121 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

O presente parecer surge no seguimento dos 6 pareceres do CESE sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** e as respetivas orientações, publicadas pela Comissão Europeia em outubro de 2011, nomeadamente dos pareceres **TEN/468** <sup>(1)</sup> sobre o «**Mecanismo Interligar a Europa**» (relator: Raymond Hencks), **TEN/469** <sup>(2)</sup> sobre as «Orientações para as redes transeuropeias de **telecomunicações**» (relator: Antonio Longo), **TEN/470** <sup>(3)</sup> sobre as «Orientações para as **infraestruturas energéticas transeuropeias**» (relator: Egbert Biermann), **TEN/471** <sup>(4)</sup> sobre as «Orientações para a Rede Transeuropeia de **Transportes**» (relator: Stefan Back) e **TEN/472** <sup>(5)</sup> sobre a «Iniciativa Europa 2020 – **Obrigações para financiamento** de projetos de infraestruturas» (relator: Armin Duttine).

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Conforme reiterou em vários pareceres, o CESE está convicto de que o acesso de todas as pessoas à banda larga é um fator-chave para o desenvolvimento da economia europeia e constitui atualmente um elemento essencial para a criação de novos empregos.

1.2 Além disso, no entender do CESE, a construção do mercado único digital, que é um dos objetivos prioritários da UE, requer a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais. Trata-se também de um elemento essencial para a abertura de numerosos territórios em dificuldades económicas e culturais.

1.3 No entanto, em 8 de fevereiro de 2013, com o novo quadro financeiro plurianual, o Conselho reduziu a mil milhões

de euros o orçamento para o Mecanismo Interligar a Europa. A proposta alterada tem em conta as mais recentes posições do Conselho e da comissão competente do Parlamento Europeu.

1.4 Neste contexto, o CESE deplora que a proposta revista da Comissão preveja a redução drástica do orçamento inicialmente previsto, que passou de 9,2 mil milhões de euros para mil milhões de euros, e lamenta que a Comissão se veja obrigada a alterar profundamente os projetos de interesse comum destinados a implantar as redes de banda larga e as infraestruturas de serviços digitais. Na opinião do CESE, o congelamento inevitável de numerosos projetos resultante desta decisão arrisca-se a deitar a perder o avanço tecnológico que a UE alcançou em vários setores estratégicos.

1.5 O CESE sublinha que a Comissão terá grande dificuldade em afetar de forma eficaz e equitativa os fundos previstos pelo regulamento, dada a redução drástica do orçamento inicial.

1.6 No entanto, o CESE congratula-se com o facto de o princípio da neutralidade tecnológica, fundamental para uma Internet verdadeiramente aberta, ter sido reafirmado. O Comité recorda que os recursos devem ser utilizados para desenvolver soluções de rede abertas e acessíveis, de base não discriminatória e a preços comportáveis para os cidadãos e as empresas.

1.7 O CESE reitera o seu apelo à elaboração de mapas a nível europeu, nacional e regional, a fim de identificar as zonas sem cobertura («zonas brancas») e estimular o surgimento de novas iniciativas públicas e privadas. A Comissão reconhece que nenhum Estado-Membro ou investidor está disposto a financiar serviços transfronteiriços.

<sup>(1)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 116-119.

<sup>(2)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 120-124.

<sup>(3)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 125-129.

<sup>(4)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 130-133.

<sup>(5)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 134-138.

1.8 É também importante a abertura à cooperação com países terceiros e com organizações internacionais, de modo a reforçar a interoperabilidade entre as respetivas redes de telecomunicações.

1.9 O CESE considera que a multiplicação de operadores alternativos, apesar de ter encorajado a inovação e provocado a diminuição dos preços para os consumidores, reduziu fortemente as margens dos operadores históricos do setor público e privado e, para além disso, limitou e, em alguns casos, eliminou a sua capacidade de investimento. O CESE entende que é necessária uma nova política europeia em matéria de regulação das redes – considerada como «concorrência virtuosa» –, a qual deve conduzir a uma implicação forte e concertada dos grandes operadores europeus, para que a UE, ao sair da crise, recupere do atraso que afetou o desenvolvimento da banda larga rápida e ultrarrápida e elimine as zonas sem cobertura digital.

1.10 O CESE lamenta que o Conselho, o Parlamento e a Comissão não tenham chegado a uma posição unânime sobre um tema tão importante. Dada a dimensão do novo orçamento, o CESE considera que o acesso de todos os cidadãos à Internet e o desenvolvimento da banda larga e das plataformas de serviços pan-europeus devem continuar a ser áreas prioritárias.

1.11 O CESE está surpreendido e consternado por verificar que a Comissão suprimiu, a pedido do Conselho segundo o representante da Comissão, no texto revisto (artigo 8.<sup>o</sup>), a referência ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Na verdade, o Comité deseja vivamente que o relatório em questão lhe seja transmitido.

1.12 Por último, o CESE reafirma que a partir de agora é absolutamente indispensável incluir a ligação à Internet no serviço universal.

## 2. Síntese da proposta revista da Comissão

2.1 A Agenda Digital da UE visa, nomeadamente, implantar serviços públicos transfronteiras em linha, a fim de facilitar a mobilidade das empresas e dos cidadãos. A construção do mercado único requer, portanto, a interoperabilidade destes serviços digitais emergentes.

2.2 A UE estabeleceu para si própria metas ambiciosas em termos de implantação e aceitação da banda larga até 2020. Em 29 de junho de 2011, a comunicação «Um orçamento para a Europa 2020» sobre o próximo quadro financeiro plurianual (2014-2020) propunha a criação de um mecanismo para a interligação das redes na Europa (Mecanismo Interligar a Europa) e a afetação de 9,2 mil milhões de euros aos serviços e redes digitais.

2.3 No entanto, em 8 de fevereiro de 2013, com o novo quadro financeiro plurianual, o Conselho reduziu o orçamento do Mecanismo Interligar a Europa a mil milhões de euros. Nesta nova base, a proposta alterada tem em conta, na medida do possível, as mais recentes posições do Conselho e da comissão

competente do Parlamento Europeu. A proposta procura concentrar a intervenção do Mecanismo Interligar a Europa num menor número de infraestruturas de serviços digitais, cuja prioridade depende de um conjunto de critérios rigorosos, e num contributo limitado de instrumentos financeiros para a banda larga, tendo em vista induzir investimento privado e investimento de outras fontes públicas para além do mecanismo.

2.4 Apesar do seu limitado contributo para a banda larga, a proposta define um enquadramento que permite que atores empresariais e institucionais, como o Banco Europeu de Investimento, prestem contributos mais substanciais.

2.5 O regulamento tem como objetivo essencial tornar as transmissões digitais mais fluidas e suprimir pontos de estrangulamento. As orientações são acompanhadas de uma lista dos projetos de interesse comum destinados a implantar as infraestruturas de serviços digitais e as redes de banda larga. Estes projetos devem contribuir para a melhoria da competitividade da economia europeia, designadamente das pequenas e médias empresas (PME), promover a interligação e a interoperabilidade das redes nacionais, regionais e locais, e o acesso a elas, e apoiar o desenvolvimento de um mercado único digital.

2.6 Face a uma situação difícil no mercado, o interesse económico de investir nas redes de banda larga e de prestar serviços de interesse geral essenciais afigura-se limitado, mesmo considerando que o mercado único digital encerra um considerável potencial de crescimento.

2.7 No que respeita às infraestruturas de serviços digitais, o problema dos estrangulamentos em termos de implantação dos serviços em quadros interoperáveis é atacado através de regimes de subvenção direta. Na maior parte dos casos, as plataformas são financiadas integralmente pela UE, dado não existirem proprietários naturais de uma infraestrutura europeia de serviços interoperáveis.

2.8 É agora evidente que nenhum Estado-Membro ou investidor está disposto a financiar serviços transfronteiriços. O valor acrescentado que a UE pode gerar é, pois, elevado.

2.9 No entanto, todos os anos, consoante os fundos disponíveis e as prioridades definidas, serão implantadas infraestruturas de serviços digitais. Dado o contexto orçamental da Europa, as ajudas públicas serão concedidas através de outras fontes que não o Mecanismo Interligar a Europa, em particular fontes nacionais e dos fundos estruturais e de investimento europeus. O Mecanismo Interligar a Europa apenas pode financiar diretamente um número limitado de projetos de banda larga, embora, em contrapartida, facilite a eficiente afetação de verbas dos fundos estruturais e de investimento europeus, nomeadamente através da utilização dos fundos destinados aos programas operacionais. No entanto, estas contribuições só poderão ser utilizadas no Estado-Membro em causa. No domínio da banda larga, a proposta em apreço limita-se a prever mecanismos para afetar recursos dos fundos estruturais.

2.10 O princípio da neutralidade tecnológica foi aplicado.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Suprimiram-se os projetos de «ligações de base transeuropeias de elevado débito para as administrações pública» e as «soluções telemáticas para redes de energia inteligentes e para a oferta de serviços de energia inteligentes».

3.2 Também se abandonou o desenvolvimento de novas infraestruturas para «procedimentos eletrónicos para mudar de um país europeu para outro», a «plataforma europeia para a interconexão dos serviços de emprego e de segurança social» e as «plataformas de cooperação administrativa em linha».

3.3 A Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia do Parlamento Europeu acrescentou novas infraestruturas de serviços digitais para a «implantação de infraestruturas nos transportes públicos que permitam a utilização de serviços móveis de proximidade seguros e interoperáveis», uma «plataforma de resolução de litígios em linha», uma «plataforma europeia de acesso aos recursos educativos» e «serviços de faturação eletrónica interoperáveis e transfronteiras».

3.4 O Parlamento introduziu metas muito ambiciosas em termos de débitos («1Gb/s, se possível, ou superiores»).

3.5 O objetivo da Agenda Digital para a Europa de criar uma infraestrutura de banda larga e elevado débito para todos, recorrendo tanto a tecnologias fixas como a tecnologias sem fios, requer medidas que eliminem os «estrangulamentos digitais». Dada a redução drástica do orçamento inicialmente previsto (de 9,2 mil milhões de euros para mil milhões de euros), a Comissão viu-se obrigada a alterar profundamente os projetos de interesse comum destinados a implantar as redes de banda larga e as infraestruturas de serviços digitais.

3.6 Conforme reiterou em vários pareceres, o CESE está convicto de que o acesso de todas as pessoas à banda larga é um fator-chave para o desenvolvimento das economias modernas e é, hoje em dia, um elemento essencial para a criação de novos empregos, para uma melhor coesão e para o bem-estar e inserção digital de pessoas e territórios desfavorecidos económica e culturalmente.

3.7 A definição dos objetivos e prioridades dos projetos de interesse comum dá resposta a uma exigência fundamental, nomeadamente, que os recursos financeiros sejam empregados da forma mais produtiva possível e logrem resultados específicos, evitando a dispersão.

3.8 O CESE congratula-se com o facto de o princípio da neutralidade tecnológica, fundamental para uma Internet verdadeiramente aberta, ter sido reafirmado.

3.9 O Comité recorda que os recursos devem ser utilizados para desenvolver soluções de rede abertas e acessíveis, de base não discriminatória e a preços comportáveis para os cidadãos e

as empresas. No entanto, sublinha que a Comissão terá grande dificuldade em afetar de forma equitativa os fundos previstos pelo regulamento, dada a redução drástica do orçamento.

3.10 É agora evidente que nenhum Estado-Membro ou investidor está disposto a financiar serviços transfronteiriços. O valor acrescentado que a UE pode gerar é, pois, elevado. O CESE reitera o seu apelo à elaboração de mapas a nível europeu, nacional e regional, a fim de identificar as zonas sem cobertura («zonas brancas») e estimular o surgimento de novas iniciativas públicas e privadas. É também importante a abertura à cooperação com países terceiros e com organizações internacionais, de modo a reforçar a interoperabilidade entre as respetivas redes de telecomunicações.

3.11 O CESE entende que a multiplicação de operadores alternativos, apesar de ter dinamizado a concorrência e provocado a diminuição dos preços para os consumidores, reduziu fortemente as margens dos operadores históricos e, para além disso, limitou a sua capacidade de investimento. Por conseguinte, é importante refletir sobre uma nova política europeia em matéria de regulação das redes, que permita a implicação forte e concertada de todos os participantes europeus do setor, para que a UE, ao sair da crise, recupere do atraso no desenvolvimento da banda larga rápida e ultrarrápida.

### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE lamenta a oposição existente entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão numa questão de tamanha importância.

4.2 O desafio já era muito significativo quando o orçamento para as telecomunicações era de 9 mil milhões para a banda larga e as plataformas de serviços. Dada a dimensão do novo orçamento, justifica-se que as verbas sejam afetadas ao financiamento dos projetos que constituirão as pedras basilares dos futuros projetos, atualmente adiados por motivos orçamentais.

4.3 A construção do mercado digital único requer a interconexão e interoperabilidade das redes nacionais. Neste novo contexto orçamental em tempo de recessão, a Comissão deve dar provas do maior rigor quanto aos critérios de seleção dos projetos a financiar, procedendo a um acompanhamento e avaliação contínuos desses projetos.

4.4 O CESE lembra que estes projetos podem ajudar as PME a aceder à economia digital e a criar, a prazo, novos empregos estáveis. Solicita igualmente a publicação regular de um relatório sobre a utilização destes fundos.

4.5 Por último, o CESE reafirma que a partir de agora é absolutamente indispensável incluir a ligação à Internet no serviço universal.

4.6 No contexto das relações interinstitucionais, foi com surpresa, primeiro, e depois consternação que o CESE constatou que a Comissão suprimira no texto revisto (artigo 8.º) a referência ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Nas deliberações e no Comité, o representante da Comissão afirmou tratar-se de um pedido do Conselho.

Talvez a utilização do termo «apresentado» tenha levantado problemas. Ainda assim, o Comité reafirma que deseja vivamente receber o relatório em questão.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão — Cintura Azul, um espaço único para o transporte marítimo**

[COM(2013) 510 final]

(2014/C 67/28)

Relator: **Jan SIMONS**

Em 8 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão — Cintura Azul, um espaço único para o transporte marítimo*

COM(2013) 510 final.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas, Sociedade da Informação emitiu parecer em 30 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 124 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente as propostas apresentadas na comunicação da Comissão, que visam melhorar o funcionamento do mercado do transporte marítimo, reduzir a carga administrativa no setor marítimo e, conseqüentemente, alcançar uma melhor posição concorrencial. Aliás, esperava que estas propostas já tivessem sido apresentadas antes.

1.2 A seu ver, a viabilidade das propostas da Comissão depende fortemente da visão das autoridades aduaneiras, que constituem um dos intervenientes mais importantes neste domínio. Neste contexto, insta a Comissão a encetar quanto antes um diálogo com o Comité Aduaneiro sobre estas propostas.

1.3 Uma das condições para o êxito das propostas da Comissão, tanto aquelas que se destinam aos serviços regulares de transporte marítimo como as que dizem respeito ao manifesto eletrónico, é que os sistemas informáticos dos Estados-Membros sejam totalmente interoperáveis para a utilização do manifesto eletrónico. O Comité assinala que, como demonstra a experiência, tal não é tarefa fácil, ainda que se aproveitem os sistemas já existentes.

1.4 No manifesto eletrónico, deve estar indicado de forma explícita que este se aplica expressamente a todos os serviços de transporte marítimo.

1.5 O prazo proposto pela Comissão para a entrada em vigor do manifesto eletrónico (junho de 2015), ainda que otimista, é uma boa escolha. Com efeito, é o mês em que os Estados-Membros, que decidiram eles próprios essa data, são obrigados a ter as suas plataformas únicas nacionais criadas.

Um serviço desse tipo é indispensável para o bom funcionamento do manifesto eletrónico, e os preparativos técnicos nesse sentido não podem esperar nem mais um ano.

1.6 O Comité assinala também a necessidade de uma informação adequada de todos os intervenientes, em especial das autoridades aduaneiras. A prática demonstra que as autoridades aduaneiras desconheciam que as empresas utilizam um manifesto em papel, permitido por lei, mas não validado nem aceite por essas autoridades.

1.7 Para além de dedicarem atenção às questões informáticas «físicas», a Comissão e os Estados-Membros devem prestar atenção aos fatores mais «voláteis», como a formação inicial e contínua do pessoal das alfândegas. Infelizmente, o Comité constata que este elemento não está presente nas propostas da Comissão.

1.8 Felizmente, a Comissão reconhece a importância de bons sistemas de informação e monitorização, indispensáveis para um processo de decisão eficiente. O Comité salienta que a Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM) pode continuar a desempenhar um papel importante neste contexto.

1.9 Concorde com a opinião da Comissão de que a revisão da Diretiva relativa ao sistema de monitorização do transporte marítimo deve ter em conta os requisitos aplicáveis ao manifesto eletrónico.

1.10 Por fim, o Comité considera deveras importante que ao processo de decisão sobre as propostas da Comissão se siga uma reflexão com as autoridades aduaneiras, representantes do setor dos transportes marítimos, carregadores e trabalhadores, a fim de os consultar e de receber informações sobre os obstáculos ligados à execução das propostas.

## 2. Introdução

2.1 Não é ainda possível falar de um mercado interno no setor dos transportes marítimos, embora o artigo 28.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) mencione claramente a livre circulação de mercadorias da União dentro do território da UE.

2.2 Isto é tanto mais pertinente porque a UE depende em grande medida do transporte marítimo para o comércio com o resto do mundo e dentro do mercado da União: 74 % das mercadorias importadas ou exportadas pela UE e 37 % do comércio de mercadorias dentro da União passam pelos portos marítimos.

2.3 O transporte marítimo, como, de resto, também a navegação em águas interiores, pode operar a um preço baixo por unidade em comparação com outros modos de transporte e tem menos efeitos nocivos para o ambiente por unidade transportada. Este modo de transporte continua a sentir o peso de encargos administrativos desnecessários, pelo que não consegue funcionar da melhor forma.

2.4 Um exemplo disso é a situação muito recorrente em que os navios que navegam de um porto num Estado-Membro para um porto num outro Estado-Membro passam além das 12 milhas marítimas nacionais e, conseqüentemente, têm de cumprir as formalidades aduaneiras duas vezes, exceto se o navio estiver incluído no sistema de serviço de linha regular. Todas as mercadorias a bordo são identificadas como provenientes de países terceiros e submetidas a controlos aduaneiros.

2.5 Embora estes procedimentos estejam previstos por motivos de segurança, de garantia e de custos, implicam despesas adicionais e conduzem a atrasos na entrega das mercadorias.

2.6 Um primeiro passo para uma solução poderia ser a distinção das mercadorias no navio entre as que são provenientes da União, podendo ser comercializadas no mercado interno sem formalidades adicionais, e as oriundas de países terceiros, que têm de ser sujeitas às formalidades aduaneiras habituais.

2.7 Por isso, a Comissão, apoiada pelo Conselho, apresentou em 2010 a ideia da criação de uma Cintura Azul (*Blue Belt*), a fim de aumentar a competitividade do setor dos transportes marítimos, permitindo aos navios operar livremente dentro do mercado interno da UE, com um mínimo de encargos administrativos, incluindo uma simplificação e harmonização das regras aplicáveis ao setor dos transportes marítimos provenientes de portos de países terceiros.

2.8 O conceito de Cintura Azul tomou forma através, nomeadamente, do projeto-piloto que a Comissão, em estreita colaboração com a AESM, iniciou em 2011 e que incluía a utilização do SafeSeaNet, o sistema de acompanhamento e de informação da AESM.

2.9 Ainda que o projeto-piloto tenha produzido muitas informações úteis, as autoridades aduaneiras indicaram que essas informações ainda tinham de ser completadas com informações sobre as mercadorias transportadas, em especial relativamente ao estatuto das mesmas: provenientes da UE ou de países terceiros.

2.10 Contudo, é precisamente com base nesta última distinção que é possível flexibilizar os procedimentos para as mercadorias da UE.

## 3. Síntese da comunicação

3.1 Em 8 de julho de 2013, a Comissão publicou a Comunicação – Cintura Azul, um espaço único para o transporte marítimo.

3.2 As propostas da Cintura Azul, que decorrem do projeto-piloto Cintura Azul, gerido pela AESM em 2011, visam:

- melhorar a competitividade do setor marítimo através da redução dos custos administrativos;
- estimular o emprego no setor marítimo;
- reduzir os efeitos nocivos do setor marítimo para o ambiente.

3.3 Com a comunicação em apreço, a Comissão pretende criar um enquadramento político com vista à concretização dos objetivos supracitados, apresentando duas medidas legislativas necessárias que alteram as disposições de aplicação do Código Aduaneiro. Uma delas foi já apresentada ao comité competente em junho de 2013 e a segunda será apresentada pela Comissão no final de 2013.

3.4 A primeira medida diz respeito à continuação da simplificação do procedimento para a exploração de serviços de linha regulares para o transporte marítimo dentro da UE. É uma regulamentação aduaneira para navios que fazem escala regularmente nos mesmos portos da UE e transportam principalmente mercadorias da União.

3.5 A simplificação prevê a redução do período de consulta para os Estados-Membros, que passa de 45 para 15 dias. Além disso, as empresas podem pedir previamente uma autorização para os Estados-Membros com os quais mantêm relações comerciais intensas, a fim de poupar tempo quando surge a oportunidade de um transporte para um desses Estados-Membros.

3.6 A segunda medida, que tem um impacto muito maior, consiste na flexibilização das formalidades aduaneiras para os navios que fazem escala em portos de países terceiros. A Comissão pretende criar um sistema capaz de melhorar substancialmente os procedimentos aduaneiros, distinguindo entre mercadorias da União e mercadorias de países terceiros a bordo dos navios, devendo estas últimas seguir os procedimentos aduaneiros habituais.

3.7 A Comissão propõe a introdução de uma declaração de mercadorias eletrónica harmonizada, o manifesto eletrónico, que permite às empresas de transporte marítimo facultar às autoridades aduaneiras todas as informações relativas ao estatuto das mercadorias, tanto dentro como fora da UE. A Comissão espera que o manifesto eletrónico possa estar totalmente operacional a partir de junho de 2015.

3.8 As propostas da Comissão formuladas na comunicação estão diretamente relacionadas com a «Análise da política portuária», publicada em 23 de maio de 2013, sobre a qual o Comité emitiu parecer favorável já em 11 de julho de 2013.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité defende firmemente a eliminação de entraves ao bom funcionamento do mercado interno, especialmente no domínio dos transportes marítimos, que, tal como a Comissão indica na sua comunicação, é fundamental para a União. No fundo, o Comité esperava que as propostas tivessem sido apresentadas numa fase anterior, conforme já afirmou antes <sup>(1)</sup>.

4.2 No seu empenho em concretizar o mercado interno para os transportes marítimos o mais depressa possível, a Comissão afirma que este já é uma realidade nos outros modos de transporte. O Comité constata, infelizmente, que a Comissão está a ser demasiado otimista. Tanto no transporte rodoviário de mercadorias (restrições à cabotagem) como no transporte ferroviário (transporte nacional de passageiros), o mercado interno ainda não está totalmente concretizado.

4.3 O Comité considera evidente que, para tornar o transporte marítimo uma alternativa a outros modos de transporte atrativa, é necessário tomar medidas no sentido de reduzir as formalidades aduaneiras e os encargos administrativos, sem que tal comprometa a segurança e as garantias.

4.4 A seu ver, um transporte marítimo mais eficiente e mais económico é um objetivo importante, pelo que apoia as propostas da Comissão de reduzir as formalidades aduaneiras e os encargos administrativos.

4.4.1 Assinala, contudo, que é crucial que as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, que são os principais intervenientes em todo o processo, estejam também de acordo. Adicionalmente, a título experimental, os transportadores de uma determinada categoria, nomeadamente as empresas com estatuto de operadores económicos autorizados (AEO), poderiam desempenhar um papel precursor na introdução do sistema.

4.5 No que toca ao procedimento para os serviços de linha regulares na navegação dentro da UE, o Comité manifesta-se a favor da redução do prazo de 45 para 15 dias e da possibilidade de requerer autorizações previamente.

4.6 Uma vez que a Comissão Europeia não pretende discriminar o transporte marítimo realizado puramente dentro da UE

em relação ao transporte para portos de países terceiros, o manifesto eletrónico é aplicável a todos os transportes marítimos.

4.6.1 Com efeito, e como no caso do transporte entre portos da UE e de países terceiros, os serviços de linha regulares e os não regulares efetuados unicamente entre portos da UE também devem ter a possibilidade de utilizar o manifesto eletrónico se assim o desejarem, para além da atual regulamentação aplicável.

4.6.2 Não obstante, o Comité considera conveniente que as próximas propostas sobre a matéria indiquem também explicitamente o âmbito de aplicação do manifesto eletrónico.

4.6.3 Mediante a análise do impacto das propostas da Comissão, o Comité é de opinião que é necessário realizar quanto antes a introdução do manifesto eletrónico, isto é, a declaração de mercadorias eletrónica harmonizada relativamente ao estatuto das mercadorias a bordo, após consulta do comité aduaneiro competente.

4.6.4 Por conseguinte, insta a Comissão, após tomada a decisão sobre a introdução das medidas propostas, a dar prioridade à harmonização dentro da UE: os sistemas informáticos dos Estados-Membros terão de ser totalmente interoperáveis para funcionarem com o manifesto eletrónico.

4.6.5 Nesta perspetiva, o Comité considera que o prazo estabelecido pela Comissão para o manifesto eletrónico, designadamente junho de 2015, apesar de parecer otimista, deve ser cumprido.

4.6.6 Ao abrigo da Diretiva 2010/65/CE, os Estados-Membros já são obrigados a criar plataformas únicas nacionais a partir de junho de 2015, o que constitui um passo importante no sentido de um manifesto eletrónico. O Comité exorta, pois, todos os Estados-Membros, especialmente os que têm portos marítimos, a cumprirem efetivamente o prazo por eles próprios fixado. Caso contrário, é certo que o sistema não funcionará.

4.6.7 Aliás, os preparativos técnicos para a viabilização de um manifesto eletrónico deveriam ser iniciados o mais tardar no prazo de seis meses a partir de agora.

4.6.8 O Comité salienta que a informação guardada no manifesto eletrónico deve ficar acessível a todas as partes interessadas, ou seja, autoridades, transportadores e carregadores.

4.7 Gostaria de assinalar que, atualmente, com base numa recomendação da Organização Marítima Internacional, já existe um manifesto em suporte de papel, embora não harmonizado nem disponível em todos os Estados-Membros, mas a experiência demonstra que algumas autoridades aduaneiras não estão ao corrente deste facto e/ou não querem colaborar na validação ou aceitação do manifesto. Por este motivo, o Comité destaca a necessidade de uma boa informação das autoridades aduaneiras.

(1) Parecer do CESE sobre «Autoestradas marítimas e sua integração na cadeia logística», JO C 151 de 16.6.2008, p. 20.  
Parecer do CESE sobre «Uma política marítima integrada para a União Europeia», JO C 211 de 19.8.2008, p. 31.  
Parecer do CESE sobre «Comunicação e plano de ação tendo em vista a criação de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras», JO C 128 de 18.5.2010, p. 131.  
Parecer do CESE sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes (Livro Branco)», JO C 24 de 28.1.2012, p. 146.  
Parecer do CESE sobre o «Crescimento azul», JO C 161 de 6.6.2013, p. 87.  
Parecer do CESE sobre o «Quadro para a futura política portuária da UE», ainda não publicado no JO.

4.8 Assinala que, ao alargar os procedimentos simplificados ao transporte para portos de países terceiros, é necessário disponibilizar sistemas rápidos e fiáveis de monitorização e notificação.

4.8.1 Neste contexto, o setor dos transportes marítimos tem a vantagem de dispor da AESM, a agência que entretanto já comprovou o valor acrescentado do manifesto eletrónico no transporte marítimo. Cabe agora aos serviços aduaneiros europeus e nacionais contribuírem para o bom processamento da etapa referente ao «estatuto das mercadorias».

## 5. Observações na especialidade

5.1 De acordo com informações fornecidas pelas associações de armadores europeias, uma simplificação dos procedimentos administrativos representaria uma poupança de 25 euros por contentor, sem contar com a poupança em termos de tempo, que teria um impacto ainda maior.

5.2 Seja como for, no entender do Comité, isto realça em todo o caso a urgência de apresentar propostas equilibradas de modo que os principais intervenientes nas mesmas, isto é, as autoridades aduaneiras europeias e nacionais, os transportadores e os carregadores, estejam de acordo.

5.3 Um dos pontos em que o Comité deseja insistir é que não pode permitir-se em caso algum um agravamento da situação. Isso poderia acontecer se, por exemplo, a recuperação do IVA das exportações passasse a depender da certeza sobre se as mercadorias deixaram o território da União.

5.3.1 Uma vez que a taxa do IVA é atualmente nula para esses casos, a introdução desta condicionalidade poderia levar a um aumento do IVA cobrado, que apenas seria recuperado mediante custos elevados e com morosidade. Felizmente, a Comissão constata que, na pior das hipóteses, o IVA permanecerá inalterado, ou seja, a uma taxa nula.

5.4 A Comissão afirma que não se pretende desenvolver todo um novo sistema informático, o que naturalmente implicaria custos elevados, e sim desenvolver sistemas já existentes ou aproveitar sistemas que estão a ser desenvolvidos, como a plataforma única nacional. O Comité subscreve a abordagem da Comissão a este respeito.

5.5 A propósito, assinala a importância de uma boa formação inicial e contínua para os trabalhadores dos serviços aduaneiros, bem como a existência de possibilidades para tal. Já o indicou num parecer anterior <sup>(2)</sup>.

5.6 Concorda com a opinião da Comissão de que a revisão da Diretiva relativa ao sistema de monitorização do transporte marítimo deve ter em conta os requisitos aplicáveis ao manifesto eletrónico.

5.7 Caso a decisão sobre as propostas da Comissão formuladas na comunicação seja favorável, o Comité deseja assinalar que é extremamente importante consultar regularmente os principais intervenientes, como as autoridades aduaneiras, o setor dos transportes marítimos, os carregadores e os trabalhadores, bem como obter deles informações sobre os progressos e os obstáculos com que se deparam na introdução do sistema.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre «O estado da união aduaneira», JO C 271 de 19.9.2013, p. 66.

**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 — O acordo internacional de 2015 sobre as alterações climáticas: Modelar a política climática internacional para além de 2020**

[COM(2013) 167 final]

(2014/C 67/29)

Relator: **Josef ZBOŘIL**

Em 8 de maio de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O acordo internacional de 2015 sobre as alterações climáticas: Modelar a política climática internacional para além de 2020*

COM(2013) 167 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 120 votos a favor, 3 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE preconiza que o compromisso europeu seja **proativo, ambicioso e realista** quanto ao que pode ser realizado – no sentido do parecer do CESE sobre o «Roteiro para uma economia hipocarbónica em 2050»<sup>(1)</sup> – e **adaptável** às alterações no ambiente mundial. Refletir os três pilares da sustentabilidade, bem como a transparência e a responsabilização são premissas do sucesso de qualquer futuro acordo em matéria de clima. Uma Europa que é capaz de lidar com desafios externos será também capaz de fornecer um novo roteiro aos seus cidadãos.

1.2 O documento da Comissão representa uma base de discussão sólida e ideias para as próximas negociações sobre alterações climáticas tendo em vista lograr a um acordo global em 2015 que seja plausível.

1.3 O Comité aprecia a iniciativa de tratar os princípios importantes – universais, ambiciosos, eficazes, justos e equilibrados, transparentes e juridicamente vinculativos – do acordo internacional previsto e apoia a Comissão nos seus esforços para realizar trabalhos preparatórios suplementares necessários para definir a moldura desse acordo. As negociações internacionais sobre as alterações climáticas devem ser um fórum onde os países se encorajem mutuamente e não levantem obstáculos.

1.4 A prossecução dos trabalhos deve centrar-se na aceitação geral do acordo internacional de 2015 dado que os mapas geopolítico e económico mundiais mudaram de forma significativa num curto lapso de tempo. Estas profundas mudanças têm de ser tidas em consideração e o papel desempenhado pela política europeia em matéria de clima e de energia ao longo da recessão económica e nos próximos anos deve ser avaliado cuidadosamente. O CESE recorda a sua posição, expressa no

seu parecer sobre o 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente<sup>(2)</sup>, sobre o facto de a causa tanto da crise económica e financeira como da crise ambiental, que entre outras coisas se refletem no impacto climático, se encontrar na utilização não sustentável dos recursos económicos e naturais, e que enfrentar essas crises requer uma nova forma de pensar, como consagrado, por exemplo, na estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável. A economia do futuro deverá basear-se, em grande medida, em combustíveis não fósseis. Embora a política da UE continue a ser ambiciosa, as metas devem ser faseadas em conformidade com o ambiente global e quaisquer condicionamentos terão de ser claramente definidos.

1.5 O panorama económico internacional e um sistema de governação que goze de aceitação generalizada acabarão por orientar os debates subsequentes acerca de um futuro acordo mundial sobre o clima, processo no qual as principais potências económicas serão os verdadeiros motores. A UE deve preparar-se cuidadosamente para assumir a nível mundial o seu papel de vanguarda e de exemplo a seguir. No entanto, a UE também deve ter cuidado para não perder o seu papel atual de líder indiscutível em matéria de alterações climáticas e desenvolvimento tecnológico. São necessárias análises mais aprofundadas (e objetivas) para a avaliação global do Protocolo de Quioto, que incluam todas as vantagens e desvantagens deste acordo. Além disso, importa tirar ilações com vista à elaboração do Acordo de 2015. A publicação para breve (em 2014) do 5.º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC) será também uma etapa preparatória.

1.6 O consenso científico geral continua a afirmar que um aumento das temperaturas de 2 °C em relação aos níveis de 1990 é totalmente inaceitável e que o volume de emissões de gases com efeito de estufa para a atmosfera tem de ser estabelecido nos níveis atuais. Para tal, é necessária uma forte redução

<sup>(1)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, pp. 110-116.

<sup>(2)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81.

das emissões nocivas para o clima. No entanto, as emissões de gases com efeito de estufa continuam a aumentar de forma constante e os esforços no sentido de as limitar, apesar de, felizmente, estarem a aumentar acentuadamente, estão a ficar muito aquém do necessário para conseguir a estabilização necessária. O objetivo geral da nova ronda de negociações deve, portanto, dar nova urgência ao processo e assegurar compromissos e iniciativas muito mais ambiciosos por parte de todos os países e todos os setores da sociedade.

1.7 Importa analisar corretamente os interesses das partes envolvidas na negociação e identificar sinergias na fase preparatória, para evitar conflitos de interesses e desenvolver as sinergias já existentes. Importa decidir por consenso medidas e metas ambiciosas e realistas, através de uma interação com os intervenientes que serão responsáveis por concretizar as ações. Ao recomendar medidas e objetivos, a apresentação de incentivos positivos poderia facilitar a aceitação generalizada e a implementação exaustiva dessas medidas e objetivos.

1.8 Tal só será possível através de uma avaliação transparente e aprofundada da eficácia, custo e impacto benéfico das políticas relativas ao clima na economia e na sociedade em geral. O Comité concorda com a afirmação da Comissão de que o Acordo de 2015 «deve ser abrangente, incluindo compromissos aplicáveis a todos os países, desenvolvidos ou em desenvolvimento».

1.9 As iniciativas e ações levadas a cabo «no terreno» (nas comunidades e nos setores de atividade), fora do âmbito do novo acordo mundial sobre o clima, são um exemplo perfeito da abordagem proativa da sociedade civil em senso lato. Na realidade, a sociedade civil terá um papel fulcral não só no cumprimento das políticas e metas do Acordo de 2015. Deverá também instar os responsáveis políticos a mostrarem um maior empenho e verificar se cumprem as promessas políticas de uma maior proteção do ambiente (por exemplo, o empenhamento em acabar com os subsídios para os combustíveis fósseis). Por esse motivo, as políticas adotadas terão de estar à altura das exigências da sociedade civil em termos de transparência e responsabilização dos intervenientes, evitando, ao mesmo tempo, as disparidades sociais e económicas. O Acordo de 2015 seria um primeiro passo para a transição energética do planeta.

1.10 Para mostrar mais liderança e exercer uma influência mais determinante nas negociações internacionais, a UE tem de se empenhar com mais afinco para atingir os ambiciosos objetivos para 2020 e 2030 e demonstrar de que modo a concretização de tais objetivos é parte integrante dos seus planos de retoma económica e transição para um futuro mais sustentável. Por conseguinte, o Comité reitera a urgência da concretização, na íntegra, de todos os objetivos fixados para 2020 em matéria de carbono, instando a que se reconsidere a possibilidade de elevar para 25 %, a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) prevista para esse ano como etapa intermédia para a redução em 80 %-95 % acordada para 2050. O CESE convida mais uma vez a UE a estabelecer metas indicativas para as reduções dos GEE de 40 % em 2030 e 60 % em 2040 e a acompanhá-las de políticas juridicamente vinculativas que tornem estas reduções viáveis. Essas metas indicativas a longo prazo são necessárias por serem pontos de referência capazes

de assegurar previsibilidade e estabilidade aos investidores e aos responsáveis pelas decisões na Europa. Além disso, elevariam o nível de ambição das negociações internacionais.

1.11 É difícil imaginar de que forma o atual formato das negociações, centradas no sistema de limitação e comércio de emissões, poderá conciliar sequer os interesses das principais partes. Muitos intervenientes estão céticos e sugerem alternativas para o futuro quadro negocial. Assim, há que investigar outras opções para um novo conceito que conduza a um acordo, com base em projetos como a «orçamentação do carbono», a sua tributação a nível mundial, a proposta apresentada pela Índia de estabelecer uma quota de emissões para cada cidadão do mundo ou uma combinação das diferentes abordagens.

1.12 O CESE apoia sem reservas a posição da Comissão de que não é possível esperar até à entrada em vigor, em 2020, do Acordo de 2015. As ações a realizar até 2020 serão fundamentais para definir os princípios que devem reger as políticas a adotar. Devem, portanto, ser bem pensadas e basear-se em descobertas e progressos científicos e tecnológicos concretos, conforme indicado pelo CESE no seu parecer sobre o «Roteiro para uma economia hipocarbónica em 2050»<sup>(3)</sup>.

## 2. Documento da Comissão

2.1 Em 2011, a comunidade internacional encetou negociações para um novo acordo internacional com vista a uma ação coletiva para proteger o sistema climático da Terra. Este acordo, que deverá ser concluído até ao final de 2015 e aplicável a partir de 2020, está a ser negociado através de um processo conhecido por Plataforma de Durban para uma Ação Reforçada.

2.2 O Acordo de 2015 deverá reunir num único regime abrangente, até 2020, o atual conjunto fragmentado de disposições vinculativas e não vinculativas ao abrigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (a seguir designada por «Convenção»).

2.3 A natureza unilateral (ou «ascendente») do processo de compromissos de Copenhaga-Cancún permitiu uma abordagem internacional mais abrangente.

2.4 A modelização do Acordo de 2015 passa pela análise dos êxitos e das limitações da Convenção, do Protocolo de Quioto e do processo de Copenhaga-Cancún. É necessário passar do paradigma Norte-Sul, que refletia o estado do mundo na década de 1990, para uma perspetiva baseada na interdependência mútua e na responsabilidade partilhada.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE já sublinhou, no seu parecer sobre o 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente<sup>(4)</sup>, que há paralelismos óbvios entre a crise financeira e a crise ambiental, ambas desencadeadas por uma utilização não sustentável dos recursos económicos e naturais. Na altura, assinalou que «falta reagir à

<sup>(3)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, pp. 110-116.

<sup>(4)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81.

crise ambiental de uma forma semelhante à que levou à definição de medidas para combater a crise financeira no quadro do pacto orçamental: objetivos claros, indicadores claros, controlos e sanções». Esta recomendação também é válida para as negociações futuras sobre o clima, que devem enviar um sinal claro a favor do estabelecimento de uma economia mundial hipocarbónica e eficiente em termos de recursos.

3.2 O mundo assistiu a importantes transformações geopolíticas, que têm de ser tidas em consideração durante a preparação da estratégia de negociação. Num curto lapso de tempo, o mapa geopolítico e económico mundial sofreu profundas mudanças, em parte provocadas pela crise financeira, que se fez acompanhar por uma crise económica na UE, com uma queda da taxa de investimento das empresas de 23 pontos (em 2008) para 18,3 pontos (no primeiro semestre de 2013) (Eurostat). O papel da política climática e energética europeia durante o abrandamento económico deve ser cuidadosamente avaliado no âmbito da preparação das próximas negociações.

3.3 Estes esforços continuam a não ser suficientes. O panorama económico internacional influenciará, em última análise, os debates subsequentes sobre um futuro tratado mundial sobre o clima, e o processo será impulsionado pelas principais potências económicas, nomeadamente a China e os EUA, seguidos da Índia e dos outros países BRICS (que, no seu todo, foram responsáveis por 61,8 % das emissões mundiais em 2012). Até 2020, serão gerados entre 400 e 600 GW de energia produzida a partir do carvão. A UE está a sofrer uma contração económica que provocou a perda de 3,8 milhões de empregos e uma redução de 20 % da produção industrial, ao passo que o número de trabalhadores no setor das energias renováveis e de medidas para economizar energia aumentou.

3.4 No entanto, há sinais muito positivos no domínio da proteção do ambiente:

— Na UE, as instalações de produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis representavam 71,3 % das novas instalações em 2011 (um total de 32,0 GW da nova capacidade de produção de energia de 44,9 GW). Em 2012, aquelas instalações representavam 69 % das novas instalações (31 GW de um total de 44,6 GW de nova capacidade de produção de energia). Em 2011, as novas centrais elétricas alimentadas a carvão com uma capacidade de 2,1 GW começaram a funcionar, mas ao mesmo tempo foram desativados 840 MW de centrais elétricas alimentadas a carvão. Em 2012, a capacidade das centrais elétricas alimentadas a carvão desativadas (5,4 GW) chegou a ultrapassar, em quase o dobro, a capacidade das centrais elétricas alimentadas a carvão recentemente ativadas (3,0 GW).

— O total elevado das emissões da China (26,7 % das emissões mundiais) deve ser considerado em ligação com a proporção da população mundial (19 %). Comparado com a população da UE (7 % da população, 11,5 % das emissões de GEE) ou dos EUA (4,4 % da população e 16,8 % do total de GEE), as emissões *per capita* na China são ainda relativamente baixas. Há que reconhecer que a China se comprometeu a fomentar a utilização da energia eólica e de outras fontes de energia renováveis, mediante o aumento da quota de combustíveis não fósseis no seu cabaz energético global, na medida em

que pretende reduzir entre 40 % e 50 % até 2020 a intensidade das suas emissões de carbono por unidade de PIB.

— Nos EUA, as energias renováveis estão em franco desenvolvimento. Em 2012, pela primeira vez, a energia eólica passou a ser a principal fonte de nova capacidade de produção de eletricidade, representando cerca de 43 % dos novos suplementos de eletricidade e acrescentando mais de 13 GW à rede.

3.5 O mundo não está na via certa para alcançar o objetivo acordado pelos governos de limitar a 2 °C o aumento a longo prazo da temperatura do planeta. As emissões de gases com efeito de estufa estão a aumentar rapidamente. Em maio de 2013, os níveis de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) na atmosfera ultrapassaram as 400 partes por milhão (ppm).

3.6 As políticas já implementadas ou em implementação conduzirão provavelmente a um aumento médio da temperatura a longo prazo de 3,6 °C a 5,3 °C (em comparação com os níveis pré-industriais), e a maioria desse aumento ocorrerá neste século (com base nos modelos climáticos).

3.7 Para que haja uma hipótese realista de atingir o objetivo de limitar o aquecimento a 2 °C, são necessárias iniciativas concretas antes de 2020, data em que se espera que um novo acordo internacional sobre o clima entre em vigor. A energia está no cerne deste desafio. Com efeito, o setor energético é responsável por cerca de dois terços das emissões de gases com efeito de estufa, uma vez que mais de 80 % do consumo energético mundial se baseia em combustíveis fósseis.

3.8 Apesar de alguns progressos positivos em certos países, as emissões mundiais de CO<sub>2</sub> relacionadas com a energia aumentaram em 1,4 %, atingindo as 31,6 gigatoneladas (Gt) em 2012, o que constitui um pico histórico. Os países exteriores à OCDE são atualmente responsáveis por 60 % das emissões, quando em 2000 eram responsáveis por 45 %. Em 2012, a China foi o país que mais contribuiu para o aumento das emissões mundiais de CO<sub>2</sub>, se bem que esse aumento tenha sido dos mais baixos da última década, caracterizada pela utilização das energias renováveis e pela melhoria significativa da intensidade energética da economia chinesa.

3.9 Nos Estados Unidos, a utilização crescente do gás em vez do carvão na geração de energia ajudou a reduzir as emissões em 200 milhões de toneladas (Mt), reduzindo-as a níveis equivalentes aos de meados da década de 90. Apesar do aumento do uso do carvão, as emissões na Europa diminuíram em 50 Mt devido à contração económica, ao aumento das energias renováveis e aos limites impostos às emissões dos setores industrial e energético. As emissões no Japão registaram um aumento de 70 Mt, já que os esforços no sentido de aumentar a eficiência energética não compensaram totalmente a utilização acrescida de combustíveis fósseis devido à redução na energia nuclear. Mesmo com as políticas atualmente em curso, prevê-se que em 2020 as emissões de gases com efeito de estufa relacionadas com a energia em 2020 deverão superar as cerca de 4 Gt de equivalente de CO<sub>2</sub>, nível considerado necessário para atingir o objetivo dos 2 °C, o que deixa bem clara a dimensão do problema que tem de ser resolvido ainda nesta década.

3.10 As negociações internacionais sobre o clima resultaram num compromisso de firmar um novo acordo mundial até 2015, que deverá entrar em vigor em 2020. No entanto, a crise económica teve um efeito adverso na velocidade de adoção de energias limpas, bem como nos mercados do carbono. Atualmente, 8 % das emissões mundiais de CO<sub>2</sub> estão sujeitas a pagar um preço pelo carbono, ao passo que 15 % recebem um incentivo de 110 dólares por tonelada, sob a forma de subsídios aos combustíveis fósseis (em países exteriores à UE). O CESE apela à comunidade internacional que aplique de forma obrigatória, através do Acordo de 2015 sobre as alterações climáticas, a promessa, já formulada em 2012 no documento final da Conferência Rio+20 das Nações Unidas, de eliminar progressivamente as subvenções em prol dos combustíveis fósseis nocivos para o ambiente, cujo montante se eleva a 780 mil milhões de dólares por ano, segundo as estimativas do Banco Mundial.

3.11 A dinâmica dos preços do gás e do carvão está a incentivar a redução das emissões em certas regiões, mas a atrasá-la noutras, ao passo que a energia nuclear se tem deparado com dificuldades e as perspetivas de captura e armazenamento de carbono continuam a ser remotas. Apesar da dinâmica crescente para melhorar a eficiência energética, há o potencial económico ainda não explorado é enorme. As energias renováveis (à exceção da hidroelétrica) estão a beneficiar de um crescimento superior a 10 % da potência instalada, graças ao apoio de políticas estatais bem delineadas. Os investimentos nas energias renováveis requerem um ambiente económico estável, tanto ao nível do preço do carbono como, eventualmente, ao nível da sua tributação, nos países em que esta medida seja posta em prática.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 *Como pode ser concebido o Acordo de 2015 para garantir que os países prossigam a via do desenvolvimento económico sustentável, incentivando-os, em simultâneo, a contribuir de forma equitativa e justa para a redução das emissões mundiais de gases com efeito de estufa, a fim de alcançar o objetivo do aumento de temperatura inferior a 2 °C?* Em primeiro lugar, é difícil imaginar de que forma o atual formato das negociações, centradas no sistema de limitação e comércio de emissões, poderá conciliar sequer os interesses das principais partes. Não obstante, o contributo equitativo e justo de todas as partes é uma condição indispensável para qualquer acordo futuro. Por conseguinte, importa desenvolver um conceito diferente para nortejar o acordo, que sirva pelo menos de solução de recurso. Urge também reconhecer as questões da governação e encontrar formas de garantir que as medidas adotadas para lidar com as alterações climáticas podem ajudar a promover o crescimento e desenvolvimento social, económico e ambiental. Tal só será possível através de uma avaliação transparente e aprofundada da eficácia, custo e impacto benéfico das políticas relativas ao clima na economia e na sociedade em geral. É fundamental tirar ilações do Protocolo de Quioto, em toda a sua complexidade e com todas as suas lacunas, já que este documento deverá ser um ponto de partida útil para desenvolver um novo conceito. O acordo de Quioto II e os volumes de emissões que cobre são um sinal inequívoco em favor de uma mudança conceptual.

4.2 *Qual a melhor forma de o Acordo de 2015 garantir a contribuição de todas as principais economias e setores e minimizar o risco de fugas de carbono entre economias altamente competitivas?* A fuga de carbono não é apenas um fenómeno que diz respeito às

indústrias com elevado consumo de energia, que estão potencialmente em declínio, mas também um fenómeno inerente às condições de funcionamento no espaço económico. O desequilíbrio nas condições do carbono, principalmente entre as regiões mais competitivas, provocou a contração dos investimentos na UE. Importa decidir por consenso medidas e metas ambiciosas e realistas, através de uma interação com os intervenientes que serão responsáveis por pôr as ações em prática. Por conseguinte, um Acordo de 2015 simples, equitativo e justo será indispensável para criar um ambiente empresarial equitativo em todas as regiões da economia mundial.

4.3 *De que forma poderá o Acordo de 2015 incentivar mais eficazmente a integração das alterações climáticas em todos os domínios de ação política pertinentes? De que forma poderá promover os processos e iniciativas complementares levados a cabo, nomeadamente, por intervenientes não estatais? A forma mais eficaz de incentivar a integração do Acordo de 2015 em todos os domínios políticos é, naturalmente, redigir um acordo simples. Eventuais disposições excessivas destinadas a organizar este processo tornarão o acordo mais difícil de aplicar. É também importante que a integração das alterações climáticas noutros domínios políticos esteja sujeita a uma avaliação transparente do impacto. Ao incluir as alterações climáticas noutros domínios políticos, é importante assegurar que essa integração é tão económica e previsível quanto possível, e que não acarreta encargos administrativos desnecessários para os intervenientes. É preferível empregar abordagens de mercado.*

4.4 *De entre os critérios e princípios que deverão presidir ao estabelecimento de uma distribuição equitativa dos compromissos de atenuação das partes no Acordo de 2015 e à adoção de um conjunto de compromissos passível de refletir as condições nacionais, quais são geralmente considerados equitativos e justos e são, no seu conjunto, suficientes para evitar um défice de ambição? A conservação do sistema de limitação e comércio de emissões exigirá certos critérios e princípios e dará inevitavelmente origem a sensações de injustiça e de tratamento discriminatório. No entanto, é necessário ponderar, em todos os casos, a dinâmica de mercado e a regulamentação em matéria de alterações climáticas – existente ou proposta – que afetam um determinado setor, bem como a maturidade desse setor no que toca aos esforços de limitação das emissões de gases com efeitos de estufa e à utilização de tecnologias eficazes do ponto de vista energético. Para que o acordo seja eficaz e sustentável, deverá também incentivar todos os participantes a trabalhar em prol de objetivos como a limitação das emissões, a melhoria da eficiência, a cooperação no domínio da investigação e a partilha de boas práticas, entre outros. A tributação do carbono poderá reduzir as emissões e gerar financiamento para a investigação, o desenvolvimento e a adaptação da forma mais coordenada e eficaz.*

4.5 *Que papel terá o Acordo de 2015 no objetivo de enfrentar os desafios em matéria de adaptação e de que forma poderá servir de base as ações em curso no âmbito da Convenção? Como poderá o Acordo aumentar o incentivo à integração da adaptação em todos os domínios de ação política pertinentes? A adaptação já está, na verdade, bastante bem delineada, assentando, em grande medida, nos programas de gestão de riscos. Apesar de não eliminar todos os riscos decorrentes das alterações climáticas, a adaptação dará um contributo importante para os limitar em muitas áreas. A melhoria da capacidade de adaptação requer mais análise, definição de prioridades, planeamento e medidas a todos os níveis*

de governo, para além da participação das comunidades e empresas locais. Espera-se, acertadamente, que a questão da adaptação seja um dos quatro pilares do futuro Acordo de 2015. As empresas, em particular, deverão desempenhar um papel importante, através da transferência de tecnologias e da partilha de boas práticas.

4.6 *Na década que precede 2030, qual deverá ser o papel da Convenção e, em particular, do Acordo de 2015, no respeitante ao financiamento, aos mecanismos baseados no mercado e às tecnologias? De que forma poderá a experiência adquirida servir de base e melhorar o enquadramento?* A Convenção deverá tornar-se um órgão de coordenação para importantes medidas climáticas, incumbido de vigiar o desempenho dos países, os principais fluxos financeiros e o intercâmbio de tecnologias. As empresas são, em grande parte, responsáveis pela tecnologia e pela respetiva utilização. Através do Comité Executivo Tecnológico e do Centro e Rede de Tecnologia Climática, a Convenção pode facultar uma análise especializada das tecnologias, concedendo aos países pleno acesso à informação e permitindo-lhes, deste modo, escolher as tecnologias mais adequadas.

4.7 *De que forma poderá o Acordo de 2015 reforçar a transparência e a responsabilidade dos países a nível internacional? Até que ponto se devem normalizar os sistemas de responsabilidade à escala mundial? De que forma se responsabilizarão os países que não cumpram os seus compromissos?* Os sistemas de responsabilidade devem, sem dúvida, ser harmonizados à escala mundial, independentemente da forma que assumam, já que a informação correta é essencial quando há dinheiro envolvido. Além disso, essa harmonização é essencial para garantir a responsabilização e prestação de contas quanto ao Acordo de 2015.

4.8 *Como poderá ser aperfeiçoado o processo de negociação no domínio climático sob a égide da ONU para que possa conferir o melhor apoio ao estabelecimento, em 2015, de um acordo abrangente, ambicioso, eficaz e justo e garantir a sua aplicação?* A consulta e participação alargadas dos interessados e a transparência do

processo são necessários para garantir que o acordo seja firmado e implementado de forma satisfatória. As empresas podem contribuir para as negociações climáticas com os seus conhecimentos sobre formas eficazes de reduzir as emissões e de desenvolver soluções para o desenvolvimento sustentável. A participação da sociedade civil e da comunidade empresarial em senso lato poderá também garantir a comparabilidade dos esforços e a igualdade de condições. O novo Acordo Mundial de 2015 é apenas um primeiro passo em frente, cuja aplicação dependerá da sociedade civil alargada em todos os passos do processo. Assim, o processo e os resultados da aplicação do acordo terão de ser transparentes e convincentes, conquistando a confiança dos cidadãos de todo o mundo.

4.9 *Qual a melhor forma de a UE investir nos processos e nas iniciativas exteriores à Convenção, e apoiá-los, com vista a preparar a via para um acordo ambicioso e eficaz em 2015?* O Comité acolhe favoravelmente o debate encetado por este documento da Comissão. É vital proceder a análises especializadas e independentes de todos os aspetos da política relativa ao clima, especialmente dado o panorama geopolítico mundial que se alterou recentemente e continua ainda em mutação. Alguns desses estudos estão já disponíveis, pelo que não é necessário começar do zero. Uma das pistas é a carta ao presidente dos EUA elaborada pelo seu painel de conselheiros científicos, que sintetiza as questões levantadas pelas alterações climáticas. As lições de Quioto e a morosidade das negociações na ONU põem em evidência a necessidade de proceder a mudanças antes que seja demasiado tarde. Além disso as conclusões e recomendações de organizações especializadas como a AIE podem e devem ser implementadas sem demoras excessivas. Neste sentido, o relatório da AIE intitulado «Redrawing the Energy Climate Map» estabelece uma abordagem pragmática e exequível ao expor quatro políticas básicas e realizáveis, nomeadamente: melhorar a eficiência energética dos edifícios, da indústria e dos transportes; reduzir a construção e utilização das instalações de geração de energia a partir do carvão menos eficientes; diminuir as emissões de metano geradas pela produção de petróleo e de gás natural; e acelerar a eliminação faseada dos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE**

[COM(2013) 229 final]

(2014/C 67/30)

Relator: **José María ESPUNY MOYANO**

Em 29 de abril de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE*

COM(2013) 229 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 122 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1 O CESE considera que a aquicultura da União pode e deve contribuir eficazmente para reduzir a crescente dependência europeia da importação de produtos aquícolas.

1.2 O CESE recomenda à Comissão Europeia e aos Estados-Membros que promovam medidas ambiciosas para recuperar a competitividade das empresas de aquicultura europeias.

1.3 O Comité considera inadmissíveis os prazos atuais para a concessão de autorizações administrativas às empresas de aquicultura, que são superiores a dois e três anos em muitos Estados-Membros. Com vista à sustentabilidade da aquicultura europeia, o CESE considera essencial agilizar os procedimentos administrativos e reduzir os seus custos.

1.4 Congratula-se especialmente com a estimativa de que cada ponto percentual do aumento do consumo de produtos aquícolas produzidos internamente pela aquicultura da UE implicaria a criação de 3 a 4 mil postos de trabalho a tempo inteiro, uma vez que esses empregos, por um lado, seriam qualificados e, por outro, surgiriam em locais com alternativas laborais muito escassas.

1.5 O CESE mostra-se preocupado com a aplicação insuficiente das regras de rotulagem dos produtos aquícolas, em especial dos que não são embalados, que facultam informação aos consumidores nos pontos de venda, porque dá azo não só a práticas fraudulentas, mas também à concorrência desleal em relação aos produtores europeus. Por conseguinte, exorta a

Comissão e os Estados-Membros a incluírem nos planos estratégicos medidas eficazes que colmatem esta falha persistente.

1.6 O CESE considera conveniente realizar campanhas de comunicação a fim de dar a conhecer aos consumidores europeus os elevados padrões de produção e de qualidade da aquicultura praticada na União. Essas campanhas deveriam ser financiadas pelo próximo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

1.7 O CESE apela uma vez mais com veemência para que sejam reforçados os controlos da importação de produtos aquícolas para a União Europeia, a fim de assegurar a sua perfeita rastreabilidade e o cumprimento das normas.

1.8 O CESE reputa prioritário que se reforce o financiamento de projetos de I&D&I (investigação, desenvolvimento e inovação) na aquicultura e que tanto os Estados-Membros como a Comissão orientem os seus programas e planos de investimento em investigação e inovação na aquicultura para a consecução dos objetivos estabelecidos no documento estratégico da Plataforma de Tecnologia e Inovação para a Aquicultura Europeia (EATIP) publicado em 2012.

1.9 Há que promover e facilitar a diversificação económica da aquicultura (por exemplo, oferecendo serviços para o turismo), de forma a proporcionar oportunidades aos produtores da aquicultura, tanto continentais como marinhos, e em especial às PME.

1.10 O CESE destaca a importância de reconhecer o caráter europeu do Conselho Consultivo para a Aquicultura (CCA), em comparação com o âmbito regional dos restantes conselhos consultivos. Assim, é de opinião que os participantes no CCA (cuja relação com a aquicultura deve ser direta) devem dispor de um âmbito de ação europeu ou, em todo o caso, supranacional. Isto deve refletir-se na sua estrutura e financiamento.

1.11 O Comité assinala que, dada a natureza pluridisciplinar da aquicultura, a Comissão Europeia deve garantir que o CCA mantém uma relação direta e prioritária com as suas diversas direções-gerais.

1.12 Dado que as primeiras tarefas atribuídas ao CCA pelas orientações estratégicas da Comissão Europeia devem ser realizadas nos primeiros meses de 2014, o CESE solicita à Comissão e aos Estados-Membros que não delonguem a sua constituição nem o início da sua atividade.

## 2. Antecedentes

2.1 A reforma em curso da política comum das pescas atribui especial proeminência à aquicultura e estabelece a promoção desta atividade como uma das suas prioridades.

2.2 Na sua proposta relativa à política comum das pescas, a Comissão Europeia propõe estabelecer um método aberto de coordenação com os Estados-Membros em matéria de aquicultura. Este sistema consistirá num processo voluntário de cooperação baseado em orientações estratégicas e planos estratégicos nacionais plurianuais que respeitarão o princípio da subsidiariedade.

## 3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A Comissão Europeia publicou, em 29 de abril de 2013, as orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável da aquicultura na UE (COM(2013) 229 final)). Embora não sejam vinculativas, constituirão a base dos planos estratégicos nacionais plurianuais. Têm por fim ajudar os Estados-Membros a definir os seus próprios objetivos nacionais, tendo em conta as situações de partida de cada um deles, as condições vigentes e as disposições institucionais ao nível nacional.

3.2 As referidas orientações estratégicas tratam quatro áreas prioritárias:

- os procedimentos administrativos;
- a coordenação do ordenamento do território;
- a competitividade; e
- a igualdade de condições de concorrência.

3.3 Os planos estratégicos nacionais plurianuais, a elaborar por cada Estado-Membro com interesses na aquicultura, devem

fixar objetivos comuns e indicadores para avaliar os progressos alcançados. Os Estados-Membros deverão apresentar esses planos estratégicos à Comissão antes do final de 2013.

3.4 Esses planos estratégicos nacionais plurianuais devem promover a competitividade do setor aquícola, apoiar o seu desenvolvimento e inovação, impulsionar a atividade económica, promover a diversificação, melhorar a qualidade de vida nas regiões costeiras e rurais, bem como garantir condições equitativas para os operadores aquícolas no que diz respeito ao acesso às águas e aos territórios.

3.5 A proposta de reforma da política comum das pescas inclui a criação de um Conselho Consultivo para a Aquicultura, que terá como missão apresentar às instituições europeias recomendações e propostas sobre questões relacionadas com a gestão da aquicultura, bem como prestar informações sobre problemas do setor.

## 4. Observações na generalidade

4.1 O mercado da UE consome anualmente cerca de 13,2 milhões de toneladas de produtos aquícolas, dos quais aproximadamente 65 % são importados, 25 % provêm da pesca extrativa da UE e apenas 10 % da aquicultura europeia. O Comité partilha a opinião de que este desequilíbrio não é sustentável, nem do ponto de vista económico pelo défice comercial que produz, nem a nível social devido ao desaproveitamento de oportunidades de emprego.

4.2 O CESE considera positiva a indicação da Comissão de que cada ponto percentual do aumento do consumo de produtos aquícolas produzidos internamente pela aquicultura da UE implicaria a criação de 3 a 4 mil postos de trabalho a tempo inteiro.

4.3 Por conseguinte, o CESE concorda com o Conselho, o Parlamento e a Comissão Europeia em que a aquicultura deve ser um dos pilares da estratégia «Crescimento Azul» da União Europeia e que o seu desenvolvimento pode contribuir para a Estratégia Europa 2020. A aquicultura proporciona oportunidades de desenvolvimento e de criação de emprego nas zonas costeiras e fluviais da União Europeia, onde existem poucas alternativas económicas.

4.4 O consumidor europeu procura cada vez mais produtos aquícolas. A aquicultura europeia oferece esses produtos com qualidade e, além disso, respeitando as normas mais rigorosas em matéria de sustentabilidade ambiental, saúde animal e proteção da saúde dos consumidores. O CESE é de opinião que o abastecimento de alimentos seguros, saudáveis e sustentáveis na União Europeia deve ser encarado como um dos principais desafios para as próximas décadas.

4.5 Não obstante estas vantagens evidentes, a produção aquícola da União Europeia está estagnada desde 2000. Entretanto, paralelamente, esta atividade regista um crescimento considerável noutras regiões do mundo, que exportam parte da sua produção para a União.

4.6 O CESE reconhece que a legislação europeia em matéria de saúde pública, proteção dos consumidores e ambiente faz parte dos valores fundamentais da União Europeia. No entanto, essa legislação tem um impacto considerável nos custos de produção dos aquicultores europeus, que raramente conseguem transferir esses custos adicionais para o preço dos produtos, uma vez que se veem forçados a competir no mercado com produtos importados que não estão sujeitos a tais requisitos.

4.7 O CESE considera que a proposta da Comissão não é de todo suficiente para recuperar as condições de concorrência equitativas para os operadores da UE perante os operadores de países terceiros. Restabelecer esse equilíbrio apenas mediante ações para garantir o nível de segurança e sustentabilidade dos produtos de aquicultura na UE e disso informar a sociedade é claramente insatisfatório. Além disso, tal não impede os poderes públicos de exigirem para as importações a mesma segurança sanitária que se exige à produção europeia, permitindo uma rastreabilidade total «desde a produção até à mesa».

4.8 O desequilíbrio no mercado da União Europeia entre as condições de produção dos produtos aquícolas criados na Europa e os produzidos em países terceiros e importados posteriormente para a União Europeia é, no entender do CESE, muito mais complexo do que uma mera questão de informação e decisão dos consumidores. Há que ter em conta outras questões, como a redução dos custos administrativos supérfluos, o acesso ao espaço ou as falhas nos sistemas de rastreabilidade.

4.9 Na prática, a informação obrigatória que deve estar sempre à disposição dos consumidores nos pontos de venda final é frequentemente incompleta ou errônea, já que, por exemplo, produtos europeus frescos são substituídos por outros produtos de importação descongelados sem que os compradores estejam cientes disso. Esta situação restringe a capacidade dos consumidores de efetuarem compras responsáveis, constituindo uma concorrência desleal para os produtores da UE.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE concorda com a Comissão em que uma cooperação estreita entre a aquicultura e a indústria de transformação dos produtos aquícolas pode promover a criação de emprego e melhorar a competitividade em ambos os setores económicos.

5.2 Concorda com a avaliação da Comissão relativamente à necessidade de melhorar a informação disponível sobre a situação dos procedimentos administrativos em termos de períodos e custos ligados à concessão de uma licença para uma nova exploração aquícola nos Estados-Membros.

5.3 O CESE concorda com a Comissão Europeia em que a aplicação de planos de ordenamento do território pode ajudar, no âmbito da aquicultura, a reduzir as incertezas, facilitar o investimento, acelerar o desenvolvimento empresarial e fomentar a criação de emprego.

5.4 Na opinião do CESE, a comunicação da Comissão Europeia não dedica suficiente atenção à aquicultura continental, em especial no tocante ao ordenamento do território.

5.4.1 O CESE propõe à Comissão que o objeto do seminário sobre as boas práticas, a realizar no verão de 2014, seja alargado de forma a incluir a aplicação do ordenamento coordenado do espaço fluvial (para além do marítimo), a fim de ajudar os Estados-Membros no seu ordenamento.

5.5 O CESE reconhece a importância de definir e controlar devidamente a atividade de produção na aquicultura, a fim de prevenir impactos nocivos para o ambiente. Simultaneamente, entende que a gestão setorial da aquicultura deve adotar uma abordagem ecossistémica.

5.6 O CESE reconhece a importância de o desenvolvimento da aquicultura assentar numa relação estreita com a investigação e a ciência.

5.7 O CESE subscreve a opinião da Comissão, reconhecendo os serviços ambientais prestados pela aquicultura extensiva em lagoas como exemplo de uma atividade económica passível de satisfazer as necessidades de conservação de *habitats* ou espécies.

5.8 O CESE considera adequada a iniciativa da Comissão de fornecer orientações para ajudar as administrações nacionais e regionais a aplicarem de forma mais adequada e uniforme a legislação europeia (por exemplo, no domínio do ambiente).

5.9 O CESE aprova o papel do Conselho Consultivo para a Aquicultura, considerando que este pode ajudar a alcançar os objetivos dos planos estratégicos nacionais e a verificar a sua aplicação adequada. No entanto, salienta que as suas características divergem dos restantes conselhos consultivos: em primeiro lugar, a sua esfera de ação incide sobre recursos privados pertencentes às empresas de aquicultura, o que difere das pescas, em que as unidades populacionais são recursos naturais públicos; em segundo lugar, o seu âmbito de atuação não é regional, mas abrange toda a União Europeia.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa**

[COM(2013) 249 final]

(2014/C 67/31)

Relator: **Adalbert KIENLE**

Em 3 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa*

COM(2013) 249 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 134 votos a favor com 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a Comunicação da Comissão — Infraestrutura Verde, e a sua intenção de promover projetos neste domínio através de um conjunto de medidas.

1.2 O Comité recomenda que a experiência adquirida com a aplicação deste pacote de medidas seja utilizada para prosseguir o desenvolvimento da estratégia para as infraestruturas verdes, anunciada no âmbito da Estratégia de Biodiversidade para 2020.

1.3 O CESE apoia o objetivo de unir benefícios ambientais, económicos e sociais através de projetos de infraestrutura verde. O objetivo consiste em criar uma infraestrutura que utilize as estruturas paisagísticas naturais, seminaturais, agrícolas ou urbanas, contribuindo, assim, para a conservação da biodiversidade e de outros elementos ambientais e, ao mesmo tempo, prestando serviços economicamente mais acessíveis e sustentáveis à sociedade. Ao contrário da rede Natura 2000, a promoção da infraestrutura verde não se baseia num instrumento jurídico, nem a iniciativa de infraestrutura verde tem como objetivo criar mais uma rede de proteção da natureza, para além da rede Natura 2000.

1.4 O CESE constata que a responsabilidade principal por projetos de infraestrutura verde cabe aos Estados-Membros, em especial aos responsáveis pelo planeamento regional e local. A UE desempenha, na promoção da infraestrutura verde, um papel de apoio. Designadamente, o conceito de infraestrutura verde deve ser imediata e eficazmente integrado em domínios políticos como a agricultura e a silvicultura, a proteção da natureza, as águas, o mar, as pescas, a política regional, política de coesão, planeamento urbano, alterações climáticas, transportes e energia, proteção civil e utilização dos solos, bem como nos instrumentos financeiros da União Europeia aplicáveis.

1.5 A UE deve assumir a responsabilidade pelos projetos de infraestrutura verde de dimensão europeia. O CESE aprova a proposta de, à semelhança das redes transeuropeias de transportes, energia e telecomunicações, se introduzir uma RTE-V para o financiamento da infraestrutura verde, com uma lista de projetos de infraestrutura verde de dimensão europeia, apresentados graficamente.

1.6 Os principais intervenientes nos projetos de infraestrutura verde ao nível local e regional são os responsáveis pelo planeamento regional e local, os municípios e as autarquias, os promotores de projetos de infraestruturas em áreas como estradas, caminhos-de-ferro, obras de engenharia hidráulica e de proteção contra as inundações, agricultores e silvicultores, empresas e donos de obras, organizações da sociedade civil dedicadas à proteção do ambiente e associações sindicais. Há que reforçar estes intervenientes, na medida em que o êxito dos projetos de infraestrutura verde depende fundamentalmente do seu lançamento, aceitação e apoio por esses intervenientes.

1.7 O CESE considera essencial dedicar muito mais atenção à participação precoce da sociedade civil em projetos de infraestrutura verde do que se verifica na comunicação da Comissão. Os processos de planeamento participativos, com o envolvimento atempado dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, revestem-se de grande importância.

1.8 É preciso ter em conta que os projetos de infraestrutura verde também podem gerar conflitos entre os interesses legítimos das diferentes partes interessadas e, por conseguinte, é necessário prever mecanismos adequados para a resolução de conflitos, para o equilíbrio de interesses e para a otimização dos projetos. Se for gerida adequadamente, a infraestrutura verde

pode contribuir para atenuar ou eliminar a habitual oposição em matéria de proteção da natureza, entre proteger e utilizar. O CESE salienta que, para mobilizar o investimento privado necessário é preciso criar incentivos suficientes.

## 2. Introdução

2.1 Devido ao valor intrínseco da biodiversidade e aos serviços ecossistémicos por ela prestados – o seu capital natural –, a preservação e a recuperação da biodiversidade são fundamentais para o bem-estar humano, para a prosperidade económica e para as condições de vida dos cidadãos. Por conseguinte, a Comissão Europeia fixou, na sua Estratégia de Biodiversidade para 2020 <sup>(1)</sup>, o objetivo de travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos na UE até 2020, e, na medida possível, recuperá-los. É necessário promover a infraestrutura verde, em especial através de uma estratégia europeia a ela dedicada.

2.2 A comunicação da Comissão, aprovada em 6 de maio de 2013, intitulada «Infraestrutura Verde – Valorizar o Capital Natural da Europa» inclui as seguintes prioridades:

- promoção da infraestrutura verde em domínios políticos essenciais, como a agricultura e a silvicultura, a proteção da natureza, a água, o mar, as pescas, a política regional e de coesão, proteção do ambiente e adaptação às alterações climáticas, transportes e energia, proteção civil e utilização dos solos, através da publicação de orientações sobre a integração do conceito de infraestrutura verde na aplicação destas políticas no período de 2014 a 2020;
- melhoria da investigação na área da infraestrutura verde, da base de dados e de conhecimento e promoção de tecnologias inovadoras;
- melhoria do acesso ao financiamento para projetos de infraestrutura verde – até 2014, criação de um mecanismo especial da UE para apoiar projetos de infraestrutura verde, em cooperação com o Banco Europeu de Investimento;
- promoção de projetos de infraestrutura verde a nível da UE – até ao final de 2015, análise do desenvolvimento de uma rede de projetos de infraestrutura verde de dimensão europeia, no âmbito de uma iniciativa de RTE-V da Comissão.

2.3 No seu parecer, de 26 de outubro de 2011, sobre a estratégia de biodiversidade <sup>(2)</sup>, o CESE apoiou genericamente a estratégia de biodiversidade mas criticou a ausência de uma análise das causas do incumprimento das metas de biodiversidade. Em especial, seria a falta de vontade política nos Estados-Membros que impediria a sua aplicação eficaz.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A definição de infraestrutura verde utilizada por David Rose em «Green Infrastructure. A Landscape Approach» [Infraestrutura verde – Uma abordagem paisagística] é bastante expressiva: «Infraestrutura verde designa elementos que ligam o

ambiente natural ao ambiente construído, tornando as cidades mais agradáveis para viver, como, por exemplo, parques, percursos pedestres, telhados verdes, ruas ajardinadas e o número de árvores da cidade. A nível regional, a infraestrutura verde inclui a rede de zonas naturais, zonas verdes, percursos verdes (silvícolas e agrícolas) e outros elementos que trazem inúmeros benefícios para a saúde e o bem-estar das populações e dos ecossistemas (...)».

### 3.2 Exemplos de infraestrutura verde:

- A criação ou conservação de planícies aluviais naturais: embora um dique, por si só, evite inundações, as planícies aluviais também filtram a água, estabilizam os níveis de água subterrânea, proporcionam atividades recreativas, armazenam CO<sub>2</sub>, fornecem madeira e contribuem para a ligação em rede de habitats naturais.
- As florestas, que apresentam uma boa mistura de espécies, idade e estrutura, absorvem grandes quantidades de água e protegem o solo, evitam inundações e desabamentos de terras ou atenuam as suas consequências.
- A infraestrutura verde como parte integrante do desenvolvimento de zonas urbanas: parques bem concebidos, corredores verdes, percursos pedestres, bem como telhados e paredes verdes contribuem para uma melhoria eficiente em termos de custos do clima urbano e aumentam, genericamente, a qualidade de vida nas cidades. Contribuem, igualmente para a diversidade biológica e a luta contra as alterações climáticas.

3.3 82 % das terras na UE encontram-se fora da rede Natura 2000. Assim, é evidente que a conservação e recuperação da biodiversidade através da promoção da infraestrutura verde são essenciais, mesmo fora da rede Natura 2000, tanto para o funcionamento da rede de zonas protegidas, como para a prestação de serviços ecossistémicos em geral. Ao contrário da rede Natura 2000, a promoção da infraestrutura verde não se baseia num instrumento jurídico e não substitui a implantação da Natura 2000, acrescentando apenas mais uma componente. Por outro lado, a iniciativa de infraestrutura verde não tem como objetivo criar mais uma rede de proteção da natureza, para além da rede Natura 2000. O CESE defende que a iniciativa de infraestrutura verde deve ser utilizada, em especial, para fomentar a proteção da natureza e do ambiente em cooperação e fazê-la progredir em todos os Estados-Membros.

3.4 O CESE sublinha a importância de uma participação atempada e ativa da sociedade civil nos projetos de infraestrutura verde, tal como prevista também na Convenção de Aarhus sobre a participação do público em assuntos ambientais. Inúmeros exemplos ilustram como o êxito dos projetos depende em grande medida da aceitação ou rejeição pela sociedade civil. Por esta razão, a abordagem da base para o topo e o desenvolvimento de parcerias com as partes interessadas dos municípios, dos promotores de projetos de infraestruturas, das empresas e dos sindicatos, da agricultura e silvicultura, da gestão da água e da defesa do litoral, bem como das ONG ativas no domínio do ambiente na estratégia da Comissão Europeia devem ser expressas de forma muito mais clara.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 244 final

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a «Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020», JO C 24 de 28.1.2012, pp. 111-116.

3.5 O CESE constata com apreensão que a comunicação da Comissão sobre a infraestrutura verde não é a estratégia europeia para as infraestruturas verdes anunciada na Estratégia de Biodiversidade para 2020. O CESE congratula-se com as ações anunciadas na comunicação pois são passos no bom sentido. A experiência adquirida na aplicação dessas disposições deve ser usada para desenvolver uma estratégia para as infraestruturas verdes.

3.6 O CESE considera necessário ir mais longe do que a comunicação na definição de prioridades para a aplicação das infraestruturas verdes. Tal como na Estratégia de Biodiversidade, a comunicação não contém uma análise clara das razões pelas quais as infraestruturas verdes não foram suficientemente aplicadas. As orientações técnicas planeadas e a melhoria da informação e da base de conhecimento, só por si, não são suficientes para compensar a falta de vontade política dos diversos Estados-Membros em aplicar estas políticas. Na opinião do CESE, uma estratégia para as infraestruturas verdes eficaz requer um controlo rigoroso, uma análise crítica das medidas nos Estados-Membros, bem como, se necessário, medidas de acompanhamento específicas para apoiar Estados-Membros ou regiões com deficiências evidentes.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 *Papel da UE na promoção da infraestrutura verde*

4.1.1 A responsabilidade principal por projetos de infraestrutura verde cabe aos Estados-Membros, em especial aos responsáveis pelo planeamento regional e local. A UE desempenha aqui um papel de apoio, através da divulgação do conceito de infraestrutura verde e, tal como previsto na comunicação da Comissão, disponibilizando bases de informação e de conhecimento adequadas e facilmente acessíveis. Além disso, os instrumentos financeiros da UE têm uma clara influência sobre o planeamento regional e local, pelo que a integração do conceito de infraestrutura verde nestes instrumentos financeiros deve constituir uma grande prioridade.

4.1.2 A UE deve assumir imediatamente a responsabilidade por certos projetos de infraestrutura verde de dimensão europeia. Tipicamente, esses projetos relacionam-se com áreas paisagísticas transfronteiriças, como cadeias montanhosas, rios ou zonas florestais. Na comunicação evidencia-se como exemplo de uma boa prática a Cintura Verde Europeia. Contudo, deve ser dada especial atenção às bacias fluviais transfronteiriças como base de uma infraestrutura verde europeia. Já no caso de rios como o Danúbio ou o Elba, que este ano registaram novamente danos graves provocados pelas inundações, os conceitos de infraestrutura verde permitem ligar uma melhor proteção contra inundações, conservando as zonas de águas mais sensíveis e significativas para a biodiversidade da Europa, e o desenvolvimento económico e turístico.

4.1.3 O CESE é favorável à promoção de uma rede europeia estrategicamente planeada de projetos de infraestrutura verde de dimensão europeia, através de uma lista de projetos, apresentados graficamente. No âmbito de uma iniciativa relativa à RTE-V, este projeto deve ter uma importância semelhante às iniciativas de infraestruturas europeias no domínio dos transportes, da energia e das telecomunicações.

##### 4.2 *Divulgação do conceito de infraestrutura verde*

Uma das causas principais da divulgação e promoção insuficientes das infraestruturas verdes é, segundo o CESE, a falta de conhecimento do conceito de infraestrutura verde e dos seus benefícios práticos, incluindo as eventuais vantagens em termos de custos. Por conseguinte, a Comissão definiu como objetivos sensibilizar mais as partes interessadas importantes para as infraestruturas verdes, promover o intercâmbio de informações sobre boas práticas e melhorar a base de conhecimento sobre as infraestruturas verdes. Os meios de comunicação social em especial constituem, neste contexto, uma boa plataforma. O CESE considera essencial para a divulgação junto do público que se utilize uma definição de infraestrutura verde clara e facilmente acessível. A definição utilizada pela Comissão não preenche estes requisitos<sup>(3)</sup>.

##### 4.3 *Consideração da situação específica dos diferentes Estados-Membros*

4.3.1 A situação no que respeita à disponibilidade de terras naturais, seminaturais ou urbanas difere muito entre os Estados-Membros e entre as regiões. Enquanto em algumas regiões e cidades densamente povoadas a utilização dos solos com infraestruturas cinzentas é extremamente elevada, noutras regiões existem grandes zonas naturais. Nas medidas europeias para promover as infraestruturas verdes, há que diferenciar entre as regiões que visam criar novas infraestruturas verdes e as outras regiões que preferem colocar a ênfase na manutenção e preservação da paisagem.

##### 4.4 *Integração nos domínios de política fundamentais e nos seus instrumentos financeiros*

4.4.1 A comunicação confere, muito justamente, a maior prioridade à integração eficaz dos aspetos da infraestrutura verde numa grande variedade de domínios de política.

4.4.2 O CESE acolhe com agrado a elaboração de orientações técnicas, com princípios e condições-quadro para a integração dos aspetos da infraestrutura verde na política regional e de coesão, na política ambiental e do clima, na política da saúde e dos consumidores e na política agrícola comum, incluindo os respetivos mecanismos de financiamento. Aquelas devem ser divulgadas rapidamente, a fim de os Estados-Membros, que já estão a trabalhar nos programas operacionais, poderem utilizar as orientações para o período de programação 2014-2020.

4.4.3 A infraestrutura verde depende não só do investimento público, mas também do privado. O CESE salienta serem necessários incentivos suficientes para o investimento privado em infraestruturas verdes. O CESE congratula-se com a proposta de estabelecer um mecanismo de financiamento especial da UE em conjunto com o BEI.

##### 4.5 *Participação efetiva da sociedade civil no planeamento regional e local*

4.5.1 A comunicação reconhece a necessidade de integração da infraestrutura verde no ordenamento do território regional e no ordenamento local, mas o CESE assinala a falta de medidas específicas no plano de ação. O ordenamento do território, o

<sup>(3)</sup> COM(2013) 249 final, p. 3.

planeamento paisagístico e urbanístico no local têm um impacto significativo na implantação das infraestruturas verdes, mas, em virtude do princípio da subsidiariedade, só em certa medida podem ser influenciados pelo nível europeu.

4.5.2 O CESE apela à participação precoce dos intervenientes da sociedade civil local e regional, sem os quais não seria possível levar a cabo os projetos de infraestrutura verde ou estes fracassariam por falta de aceitação. Assim, são necessários processos de planeamento participativos, conferindo um papel ativo e orientador a esses intervenientes. Há que não esquecer que, na tomada de decisões sobre a infraestrutura verde, não há apenas cenários benéficos para todos, e os intervenientes individuais podem, em certos casos, ter de aceitar desvantagens (por exemplo, se a conservação das infraestruturas verdes junto a rios ou em zonas costeiras implicar a proibição de construção). A incompatibilidade entre objetivos de exigências de utilização dos solos concorrentes (por exemplo, produção de alimentos, habitação e infraestruturas, rede de biótopos, biodiversidade) deve ser examinada e encontradas soluções.

#### 4.6 Infraestrutura verde em zonas urbanas

4.6.1 O CESE considera haver um enorme potencial para medidas no domínio da infraestrutura verde nas zonas urbanas. Traz benefícios para a saúde, melhora o clima, cria e mantém postos de trabalho e aumenta a capacidade de atração das cidades. Nas cidades, em particular, é importante aumentar a compreensão das soluções de infraestrutura verde, a começar pelas escolas, e reforçar a participação ativa da sociedade civil. O CESE vê o grande interesse atual na horticultura e agricultura urbanas como um sinal claro da vontade de muitos cidadãos de contribuir para ecossistemas funcionais e testar novas formas de comunidade e de espírito comunitário.

#### 4.7 Integração na agricultura e no desenvolvimento rural

4.7.1 A natureza e a dimensão da integração da infraestrutura verde dependerão em grande medida dos resultados da política agrícola comum (PAC) e do quadro financeiro plurianual (QFP) da UE para 2014-2020. Foram alcançados acordos políticos nos dois domínios. O CESE manifestou-se por diversas vezes a favor de uma agricultura multifuncional, bem como de ajudas diretas funcionais. Na nova reforma agrária, tendo em vista uma maior orientação ambiental da agricultura europeia, a

concessão de pagamentos diretos, entre outros, passou a depender do cumprimento de normas ambientais mais exigentes e da definição de zonas ecológicas sensíveis. O CESE examinará em pormenor as decisões sobre a reforma da PAC e irá compará-las com as suas próprias posições.

4.7.2 O CESE espera que, no quadro do fundo europeu para o desenvolvimento rural e, em especial, das medidas agroambientais, sejam prestados outros serviços tendo em vista a conectividade ecológica. O CESE já assinalou por diversas vezes a afinidade com a natureza e a conservação dos biótopos de grande parte dos agricultores e silvicultores. Vários projetos-piloto demonstraram de forma convincente que trabalhar em parceria pode ser positivo. O CESE insta a que tanto as superfícies agrícolas extensivas como as aproveitadas de forma intensiva, geridas com base na eficiência dos recursos, sejam incluídas nos projetos de infraestrutura verde. As medidas voluntárias e de produção integrada devem, neste caso, ser favorecidas. É igualmente importante aproveitar o potencial da infraestrutura verde para o desenvolvimento rural em termos sociais e demográficos.

#### 4.8 Ligação da infraestrutura verde com outros domínios de política

4.8.1 **A gestão integrada das águas e das zonas costeiras** deve aproveitar o potencial da infraestrutura verde da forma mais eficaz possível<sup>(4)</sup>.

4.8.2 A degradação dos ecossistemas na UE deve-se principalmente à crescente utilização dos solos, à maior fragmentação do solo e ao uso mais intensivo das terras. A infraestrutura verde pode contrariar esta evolução. Deve ser apoiada por um reforço das medidas da **política europeia de proteção do solo** para reduzir a utilização dos solos, incluindo medidas legislativas<sup>(5)</sup>.

4.8.3 A infraestrutura verde funciona especialmente como sumidouro de carbono, protegendo os solos naturais. Tendo em conta o objetivo geral da **política relativa às alterações climáticas** de transformar a economia europeia numa bioeconomia e numa economia com baixo teor de carbono, o bom funcionamento dos ecossistemas é ainda mais importante. A utilização polivalente da infraestrutura verde deve ser alvo de especial atenção nas estratégias nacionais para a adaptação às alterações climáticas.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre «Ordenamento do espaço marítimo e gestão costeira integrada» (ainda não publicado no Jornal Oficial).

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre o *Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente* (ponto 4.2.2), JO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 302/2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo**

[(COM(2013) 250 final) – 2013/133 (COD)]

(2014/C 67/32)

Relator: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Em 12 e 28 de maio de 2013, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 302/2009 do Conselho que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo*

COM(2013) 0250 final – 2013/0133(COD)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 137 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com esta alteração ao Regulamento (CE) n.º 302/2009, pois demonstra que há resultados concretos em termos da recuperação do atum rabilho do Atlântico Este e do Mediterrâneo.

1.2 Insta novamente a Comissão Europeia a aplicar, com o máximo rigor possível, este regulamento a todos os Estados-Membros e partes contratantes da Convenção da ICCAT.

1.3 Reconhece, uma vez mais, os esforços que a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os pescadores têm envidado nos últimos anos para cumprir o exigente plano plurianual de recuperação, com as consequências sociais e económicas daí resultantes, que devem ser tidas em conta.

1.4 Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que desenvolvam as suas atividades destinadas a informar e educar os cidadãos sobre a realidade da situação do atum rabilho e dos resultados da aplicação do plano de recuperação.

1.5 Considera deveras necessário, para garantir a recuperação do atum rabilho, que, a seguir ao artigo 7.º, n.º 6, se indiquem expressamente quais as artes de pesca autorizadas pela União Europeia para a pesca durante todo o ano.

## 2. Introdução

2.1 O presente parecer diz respeito à proposta COM(2013) 250, que altera novamente o Regulamento (CE) n.º 302/2009 do Conselho que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

2.2 O atum rabilho é uma das espécies mais importantes as reguladas pela Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (ICCAT), de cuja Convenção a União é parte contratante.

2.3 A ICCAT iniciou, em 2006, um plano de recuperação do atum rabilho que motivou o Regulamento (CE) n.º 1559/2007, o primeiro a estabelecer um plano plurianual de recuperação do atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

2.4 Este Regulamento (CE) n.º 1559/2007 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 302/2009, que por sua vez foi motivado pela Recomendação 08-05 da ICCAT, adotada na sua 16.ª reunião extraordinária de 2008, que criou um novo plano de recuperação para o atum rabilho.

2.5 Na sua 17.ª reunião extraordinária de 2010, a ICCAT adotou a Recomendação 10-04, que alterou o plano de recuperação anterior ao prever uma nova redução dos totais admissíveis de captura e reforçando as medidas de redução da capacidade de pesca, bem como as medidas de controlo da pescaria. Como resultado dessa recomendação, procedeu-se a uma alteração do Regulamento (CE) n.º 302/2009, que foi adotado como Regulamento (UE) n.º 500/2012, a fim de aplicar, ao nível da União, essas medidas internacionais de conservação.

2.6 No que se refere a ambos os regulamentos e a esta última alteração, o Comité Económico e Social Europeu emitiu pareceres favoráveis às propostas da Comissão Europeia, reconhecendo os esforços dos Estados-Membros e dos pescadores para cumprir o exigente plano de recuperação do atum rabilho definido pela ICCAT e apela à continuidade da investigação científica.

### 3. Contexto científico

3.1 Desde a 16.<sup>a</sup> reunião extraordinária de 2008 da ICCAT que se tem verificado uma recuperação da biomassa de atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

3.2 O Comité Permanente de Investigação e Estatística (SCRS), comité científico que presta assessoria à ICCAT, afirma no seu relatório de síntese executivo de 2012, nomeadamente o seguinte <sup>(1)</sup>:

3.2.1 Estão em vigor desde 1998 limites de captura para a unidade territorial do Atlântico Este e do Mediterrâneo. Em 2002, a Comissão fixou um total admissível de capturas de atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo de 32 000 toneladas para o período 2003-2006 e de 29 500 e 28 500 toneladas para 2007 e 2008, respetivamente. Mais tarde, definiu totais admissíveis de capturas para 2009, 2010 e 2011 de 22 000, 19 950 e 18 500 toneladas, respetivamente. No entanto, o total para 2010 foi revisto, limitando-se a 13 500 toneladas, e definiu-se também um padrão para os futuros totais admissíveis de captura (de 2011 em diante), que deverão ater-se a níveis que permitam, com uma probabilidade de pelo menos 60 %, recuperar a unidade populacional até 2022. Os totais admissíveis de captura para 2011 e 2012 foram limitados a 12 900 t.

3.2.2 A Recomendação 10-04 da ICCAT de 2010 deu um impulso fundamental à recuperação do atum rabilho porque definiu uma nova redução do total admissível de capturas para 12 900 toneladas, referente a 2011 e 2012, e, ao mesmo tempo, reduziu resolutamente a capacidade pesqueira e melhorou as medidas de controlo, assim possibilitando uma redução substancial do número de navios de pesca, bem como um controlo efetivo das capturas por eles efetuadas.

3.2.3 Apesar de ser necessária prudência ao considerar as estimativas de captura realizadas com base nas medições da capacidade, a interpretação do SCRS é de que se verificou um notável decréscimo das capturas no Atlântico Este e no Mediterrâneo graças à implementação do plano de recuperação, bem como à monitorização e ao controlo da sua execução.

3.2.4 Além disso, a maior abundância ou as maiores concentrações de atum rabilho pequeno no Mediterrâneo Norte Ocidental, que se detetaram por meio de prospeções aéreas, podem também ser um reflexo dos resultados positivos da regulamentação sobre o aumento do tamanho mínimo. A Recomendação 06-05 gerou melhores níveis de rendimento por recruta, em comparação com o início da década de 2000, levando também a um número mais elevado de recrutas na biomassa da população reprodutora, graças às maiores taxas de sobrevivência dos juvenis.

3.2.5 A implementação da recente regulamentação e das anteriores recomendações traduziu-se claramente numa redução das taxas de captura e de mortalidade por pesca. Todos os índices de captura por unidade de esforço (CPUE) registaram uma tendência crescente nos últimos anos. O Comité observa

que manter as capturas no nível do atual total admissível de capturas (12 900 toneladas), ou no total admissível de 2010 (13 500 toneladas), nos termos do atual programa de ordenamento, permitirá provavelmente aumentar a unidade populacional durante o período em causa e é uma prática condizente com o objetivo de alcançar, até 2022, taxas de mortalidade e níveis de biomassa correspondentes ao rendimento máximo sustentável, com uma probabilidade de pelo menos 60 %.

3.3 O CESE congratula-se com este relatório do comité científico de assistência à ICCAT, que demonstra a clara tendência para a recuperação do atum rabilho, já que apoiou decisivamente todas as propostas legislativas da Comissão Europeia relativas ao plano plurianual de recuperação do atum rabilho do Atlântico Este e do Mediterrâneo.

### 4. Alterações à recomendação da ICCAT

4.1 Em 2012, a ICCAT adotou uma nova recomendação, a Recomendação 12-03, sobre o seu plano plurianual de recuperação, que tem uma duração de 15 anos (de 2007 a 2022).

4.2 Esta recomendação fixa um total admissível de capturas de 13 500 toneladas, para 2013 e posteriormente, até que esse valor seja revisto na sequência das recomendações do Comité Permanente de Investigação e Estatística. Destas 13 500 toneladas, cabem à União Europeia 7 548,06. Isto significa que, após vários anos de redução dos totais admissíveis de capturas e de numerosos esforços para conseguir recuperar o atum rabilho, a tendência inverteu-se este ano, tendo o total admissível sido aumentado em 600 toneladas, de acordo com as recomendações científicas.

4.3 Além disso, a fim de melhor adaptar as campanhas de pesca à atividade das frotas, a recomendação prevê alterar as campanhas de pesca, que passam a ser definidas como períodos em que a pesca é autorizada, em oposição às épocas de defeso referidas nas anteriores recomendações da ICCAT.

4.4 Foram igualmente alteradas as datas em que é efetivamente autorizada a pesca por cercadores com rede de cerco com retenida, navios de pesca com canas (isco) e navios de pesca ao corrico.

4.5 Finalmente, para evitar incertezas no respeitante às artes que não estão sujeitas a quaisquer regras específicas sobre a campanha de pesca, foi necessário incluir uma disposição que autoriza explicitamente todas as outras artes a pescar durante todo o ano.

4.6 Quanto à repartição das quotas atribuídas à União Europeia para as águas abrangidas pela Convenção da ICCAT para 2013, o Conselho definiu, no regulamento que rege os totais admissíveis de capturas e as quotas <sup>(2)</sup>, os valores correspondentes a cada Estado-Membro, estipulando também que a pesca com redes de arrasto deve ocorrer de 26 de maio a 24 de junho de 2013, para que os Estados-Membros tenham tempo suficiente para a planificar.

<sup>(1)</sup> [http://www.iccat.es/Documents/SCRS/ExecSum/BFT\\_EN.pdf](http://www.iccat.es/Documents/SCRS/ExecSum/BFT_EN.pdf).

<sup>(2)</sup> Regulamento (UE) n.º 40/2013, JO L 23 de 25.1.2013.

4.7 O CESE considera lógicas todas as alterações constantes da Recomendação 12-03 da ICCAT e felicita a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os pescadores pelo seu empenho na realização deste plano plurianual de recuperação do atum rabilho. Insta ainda a Comissão Europeia a dar continuidade aos esforços que tem vindo a envidar.

#### 5. Alteração do Regulamento (CE) n.º 302/2009

5.1 Tendo em conta o exposto acima, a proposta de regulamento modifica o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 302/2009, fixando os períodos de pesca para cada uma das modalidades de navios de pesca autorizados a pescar atum rabilho.

5.2 O artigo 7.º da mesma diretiva tem a seguinte redação:

##### « Campanhas de pesca

- 1) A pesca do atum rabilho por grandes palangreiros pelágicos de comprimento superior a 24 m é autorizada no Atlântico Este e no Mediterrâneo no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de maio, com exceção da zona a oeste do meridiano 10° W e a norte do paralelo 42° N, onde essa pesca é proibida entre 1 de agosto e 31 de janeiro.
- 2) A pesca do atum rabilho por cercadores com rede de cerco com retenida é autorizada no Atlântico Este e no Mediterrâneo no período compreendido entre 26 de maio e 24 de junho.
- 3) A pesca do atum rabilho por navios de pesca com canas (isco) e navios de pesca ao corrico é autorizada no Atlântico Este e no Mediterrâneo no período compreendido entre 1 de julho e 31 de outubro.
- 4) A pesca do atum rabilho por arrastões pelágicos é autorizada no Atlântico Este no período compreendido entre 16 de junho e 14 de outubro.
- 5) A pesca recreativa e desportiva de atum rabilho é autorizada no Atlântico Este e no Mediterrâneo no período compreendido entre 16 de junho e 14 de outubro.
- 6) A pesca do atum rabilho por outras artes que não as mencionadas nos n.os 1 a 5 é autorizada ao longo de todo o ano.»

5.3 O CESE concorda com esta alteração do Regulamento (CE) n.º 302/2009, que considera lógica, uma vez que o

artigo 7.º alterado indica mais claramente os períodos em que a pesca é autorizada, em oposição ao anterior artigo 7.º, que indicava épocas de defeso, ao mesmo tempo que altera as datas em que é efetivamente autorizada a pesca por cercadores com rede de cerco com retenida, navios de pesca com canas (isco) e navios de pesca ao corrico. Além disso, dispõe que as artes não sujeitas a quaisquer regras específicas sobre as campanhas de pesca podem ser utilizadas durante todo o ano. Neste contexto, o Comité considera adequado aditar, no n.º 6 do artigo 7.º, a seguinte expressão: «em conformidade com as medidas de conservação e ordenamento constantes da Recomendação 12-03».

5.4 Relativamente a esta última autorização, o CESE considera deveras necessário, para garantir a recuperação do atum rabilho, que, a seguir ao n.º 6 do artigo 7.º, se indiquem expressamente quais as artes de pesca autorizadas pela União Europeia para a pesca durante todo o ano.

#### 6. Observações gerais

6.1 O CESE acolhe positivamente esta alteração do Regulamento (CE) n.º 302/2009, uma vez que demonstra que as aplicações e modificações que têm sido introduzidas em cada ano revelam que, durante os primeiros seis anos do plano plurianual (previsto para quinze anos), se registaram resultados efetivos em termos da recuperação do atum rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

6.2 Insta novamente a Comissão Europeia a aplicar, com o máximo rigor possível, este regulamento a todos os Estados-Membros e partes contratantes da Convenção da ICCAT.

6.3 Reconhece, uma vez mais, os esforços que a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os pescadores têm envidado nos últimos anos para cumprir o exigente plano plurianual de recuperação, com as consequências sociais e económicas daí resultantes, que devem ser tidas em conta.

6.4 O Comité reconhece explicitamente o trabalho realizado por todas as instituições científicas, tanto dos Estados-Membros como das partes contratantes, da Comissão Europeia e da própria ICCAT, no sentido de fazer avançar com rigor este plano plurianual de recuperação do atum rabilho. Este reconhecimento aplica-se também à Agência Europeia de Controlo das Pescas.

6.5 Por fim, o CESE solicita à Comissão e aos Estados-Membros que ampliem as suas atividades destinadas a informar e educar os cidadãos sobre a realidade da situação do atum rabilho e dos resultados da aplicação do plano de recuperação.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas**

[COM(2013) 216 final

(2014/C 67/33)

Relatora: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Em 16 de abril de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas*

COM (2013) 216.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 134 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a estratégia de adaptação às alterações climáticas proposta pela Comissão, ao mesmo tempo que sublinha o caráter prioritário e essencial das políticas de atenuação face à constatação dos efeitos negativos sentidos na Europa.

1.2 Na implementação do novo plano de adaptação há que ter em conta que o aumento da temperatura na Europa e a possibilidade de os fenómenos extremos se tornarem mais frequentes podem causar mais prejuízos para as pessoas, a economia e o ambiente do que inicialmente previsto.

1.3 A estratégia de adaptação deve incluir medidas específicas para as zonas urbanas – onde vivem três quartos da população europeia – e para as zonas rurais, especialmente vulneráveis às variações do clima.

1.4 Uma vez que a atuação dos Estados-Membros é crucial, há que assinalar a insuficiente evolução registada em algumas zonas desde a publicação do Livro Branco em 2009. A Comissão deve ponderar a necessidade de adotar um papel mais ativo, exercendo as competências que o TFUE lhe confere.

1.5 O CESE considera muito importante que, no próximo quadro financeiro plurianual (QFP), se afete 20 % do orçamento total a ações relacionadas com o clima. O montante de 192 mil milhões de euros para esse fim representa um aumento significativo.

1.6 Tanto a nova estratégia de adaptação como o QFP constituem progressos importantes na integração das diferentes políticas e dos diversos instrumentos financeiros da União.

1.7 A proposta da Comissão deveria apresentar um panorama financeiro mais vasto, incluindo também os contributos imprescindíveis dos Estados-Membros, do setor empresarial e das famílias.

1.8 O Comité insta os Estados-Membros que ainda não o tenham feito a, rapidamente, elaborarem e aplicarem com rigor estratégias nacionais de adaptação.

1.9 Com as observações expostas neste parecer, o CESE concorda, em termos gerais, com as ações propostas pela Comissão.

1.10 O CESE sugere que se analisem especificamente as alterações estruturais que a estratégia de adaptação exigirá em relação a determinadas políticas e na produção de bens e serviços, tendo em conta, entre outros aspetos, o impacto no emprego, na indústria, na construção e na IDI (investigação, desenvolvimento e inovação).

## 2. Conteúdo da comunicação

2.1 O Livro Branco – Adaptação às alterações climáticas, de 2009 <sup>(1)</sup>, propôs um quadro de ação em duas fases, a primeira (2009-2012) das quais consistiu numa estratégia de adaptação baseada em 33 medidas.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 147 final.

2.2 A comunicação em apreço diz respeito a uma segunda fase centrada em três objetivos:

- promoção da ação dos Estados-Membros;
- tomada de decisões mais informada; e
- ações da UE destinadas a atenuar as alterações climáticas, promovendo a adaptação em setores vulneráveis fundamentais.

Em função destes objetivos, propõem-se oito linhas de ação.

2.3 A Comissão considera que ao tomar medidas de adaptação precoces e planeadas, dando prioridade a abordagens coerentes, flexíveis e participativas, o preço a pagar seria menor do que se não se optar pela adaptação. Segundo algumas estimativas, com a tendência atual, e a menos que se adotem medidas adequadas <sup>(2)</sup>, as alterações climáticas implicarão, sobretudo nos casos mais desfavoráveis, grandes custos económicos para a UE.

2.4 Haverá que adotar medidas de adaptação, tanto a nível local como regional e nacional.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia a estratégia de adaptação às alterações climáticas proposta pela Comissão e concorda com a sua afirmação de que não se pode utilizar a incerteza como desculpa para não atuar. Sublinha, ao mesmo tempo, o carácter prioritário e fundamental das políticas de atenuação, uma vez que os dados disponíveis ilustram suficientemente os efeitos negativos que já se fizeram sentir na Europa e a previsão de que estes se agravem no futuro.

3.2 Em meados da década de 90, a UE lançou uma campanha para limitar o aquecimento global a 2 graus Celsius acima do nível pré-industrial, o que foi finalmente estabelecido na Conferência de Cancún (2010). Para alcançar esse limite, é necessário reduzir substancialmente as emissões de gases com efeito de estufa, mas a tendência nesta matéria vai no sentido contrário. Ao implementar o novo plano de adaptação, importa ter em conta que o aumento da temperatura na Europa é mais rápido do que a média no resto do planeta, podendo tornar mais frequentes os fenómenos extremos, com maiores prejuízos para as pessoas, a economia e o ambiente do que os inicialmente estimados.

3.3 O CESE destaca que nas **zonas urbanas** – onde vivem três quartos da população europeia – a substituição da vegeta-

ção natural por edifícios e construções de todos os tipos potencia os danos provocados por determinados fenómenos naturais. As consequências do calor e das inundações, entre outros, afetarão as famílias – especialmente as pessoas mais vulneráveis (crianças e idosos) –, a vida económica, o turismo e as infraestruturas, com efeitos negativos sobre o emprego e o nível de vida da população. Por outro lado, as **zonas rurais** são particularmente sensíveis às variações do clima, dado o seu impacto na agricultura, na pecuária e na silvicultura, com o risco de despovoamento e de aumento da pobreza.

3.4 Um fator importante quando se fala de adaptação às alterações climáticas é o facto de os indicadores climáticos serem tão variáveis em termos cronológicos como microrregionais, sobretudo no que se refere a temperaturas, neve e chuva, vento e humidade. As normas urbanísticas e de construção terão de ser adaptadas a futuros valores máximos e mínimos. As florestas, por exemplo, devem ser suficientemente resilientes para enfrentar o furacão mais forte no seu ciclo, que é muitas vezes de cem anos.

3.5 A adaptação às alterações climáticas implicará inevitavelmente custos, que têm um carácter de dívida implícita, segundo a definição dos princípios básicos subjacentes ao método de cálculo da dívida pública. Caso ocorra um défice adicional deste tipo nas finanças públicas, a dívida implícita passa a ser explícita. Contudo, é possível evitar prejuízos elevados, por exemplo, através de medidas de proteção contra as inundações. Os resultados do investimento na adaptação diferem muito em função da fonte de financiamento, quer seja da UE, nacional, empresarial ou familiar. A proposta da Comissão só quantifica com algum pormenor as fontes da União. No entanto, será necessário recorrer a todas estas fontes e fazê-lo com estruturas e volumes eficazes.

3.6 Até ao momento, quinze Estados-Membros adotaram estratégias nacionais de adaptação, mas apenas treze possuem planos de ação específicos. Quatro anos após a publicação do Livro Branco e apesar da urgência da matéria, como assinala a Comissão, «na maior parte dos casos, a adaptação está ainda numa fase precoce, com relativamente poucas medidas concretas no terreno». Por esta razão, o Comité insta os Estados-Membros que ainda não o tenham feito a, rapidamente, elaborarem e aplicarem com rigor estratégias nacionais de adaptação.

3.7 Na estratégia de adaptação da UE, a Comissão desempenhou até agora uma função essencial de apoio, promoção e coordenação das decisões dos Estados-Membros, que são os principais responsáveis por adotar medidas eficazes e coordenadas para prevenir os riscos das alterações climáticas. A ação dos Estados-Membros é fundamental, mas neste contexto há que assinalar os insuficientes progressos de adaptação registados em algumas áreas desde a publicação do Livro Branco. Assim, a Comissão deve ponderar a necessidade de adotar um papel muito mais ativo no domínio das alterações climáticas, exercendo as competências que lhe confere o TFUE.

<sup>(2)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2013) 132 final.

3.8 Na proposta de quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020 <sup>(3)</sup>, a Comissão sugeriu que se dedicasse, no mínimo, 20 % do orçamento total a ações relacionadas com o clima. O CESE considera muito importante que o Conselho e o Parlamento Europeu tenham aceitado este critério. No novo QFP, as ações relacionadas com o clima representam, em conjunto (para atenuação e adaptação), cerca de 192 mil milhões de euros. Trata-se de um grande aumento, se tivermos em conta que, no QFP 2007-2013, só foram dedicados às medidas de adaptação 6 mil milhões de euros.

3.9 O CESE considera fundamental integrar horizontalmente as ações relacionadas com o clima nas diferentes políticas e instrumentos financeiros da União (Fundo de Coesão, fundos estruturais, I&D, PAC, redes transeuropeias, etc.). Tanto a nova estratégia como o QFP 2014-2020 implicam avanços neste sentido.

3.10 Como o agravamento dos efeitos das alterações climáticas e as políticas da UE em matéria de atenuação e adaptação exigem um aumento das tarefas da Agência Europeia do Ambiente (AEE), o CESE sugere que se pondere um aumento dos recursos humanos e financeiros.

3.11 O Comité assinala que uma estratégia de adaptação deve ter presentes os efeitos das alterações climáticas sobre a saúde das populações, aspeto sobre o qual já existem estudos (ver *Impacts of climate change in human health in Europe. PESETA-Human health study* [Impacto das alterações climáticas na saúde humana na Europa], 2009) e a necessidade de contar com serviços de emergência adequados em caso de fenómenos extremos.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 Ação 1: Estimular os Estados-Membros a adotarem estratégias de adaptação abrangentes

4.1.1 A Comissão refere-se à criação, em 2014, de uma escala de aferimento da preparação para a adaptação. Em 2017, baseando-se nos relatórios que receberá em conformidade com o Regulamento Mecanismo de Vigilância (atualmente em elaboração) e na escala de aferimento referida, ajuizará se as medidas em curso são suficientes, podendo propor, se for caso disso, um instrumento juridicamente vinculativo.

4.1.2 O CESE apoia a possibilidade de aplicar o artigo 192.º do TFUE sobre o procedimento legislativo em matéria de ambiente. Uma eventual legislação europeia deverá contemplar medidas específicas, prazos de aplicação, mecanismos de controlo e eventuais sanções por incumprimento. Dada a urgência desta matéria, sugere que se reconsiderem os prazos para esta decisão.

##### 4.2 Ação 2: Disponibilizar fundos do LIFE em apoio à criação de capacidades e intensificar as medidas de adaptação na Europa (2013-2020)

4.2.1 O Comité já se manifestou favorável à proposta de regulamento que compreende um Programa LIFE, considerando um sinal positivo o aumento do orçamento para 3,2 mil mi-

lhões de euros para o período 2014-2020 <sup>(4)</sup>. O subprograma Ação Climática (904,5 milhões de euros, na proposta inicial da Comissão) consiste em três áreas prioritárias que, em princípio, serão divididas do seguinte modo: atenuação das alterações climáticas (45 %), adaptação às alterações climáticas (45 %) e governação e informação (10 %).

4.2.2 A Comissão identificou cinco domínios vulneráveis, entre os quais deverá haver uma distribuição equitativa dos fundos:

- gestão transfronteiriça de cheias;
- gestão transfronteiriça do litoral;
- integração da adaptação no planeamento da utilização dos solos urbanos;
- zonas montanhosas e insulares;
- gestão sustentável da água (desertificação e incêndios florestais em zonas propensas a secas).

##### 4.3 Ação 3: Incluir a adaptação no âmbito do Pacto de Autarcas (2013-2014)

4.3.1 O Pacto de Autarcas – estabelecido por iniciativa da Comissão – propõe-se superar o objetivo de redução de emissões de 20 % definido pela UE para 2020, o que merece, sem dúvida, todo o apoio.

4.3.2 A Comissão apenas afirma brevemente que «apoiará» a adaptação nas cidades, sem pormenorizar. Dado o caráter voluntário do Pacto, poderá ser oportuno que os signatários, com o apoio da Comissão, definam objetivos quantificáveis e mecanismos de vigilância das medidas aplicadas em matéria de adaptação. Na opinião do CESE, a Comissão devia concretizar estes aspetos, para que exista uma verdadeira política da UE relativa à adaptação nas zonas urbanas, em que alguns Estados-Membros já têm experiência (por exemplo, o «Performance Indicator for Climate Change Adaptation» [Indicador de desempenho para a adaptação às alterações climáticas] – NI188 –, no Reino Unido).

##### 4.4 Ação 4: colmatar as lacunas de conhecimento

4.4.1 A Comissão refere quatro lacunas principais, assinalando que continuará a colaborar com os Estados-Membros e as partes interessadas a fim de colmatá-las:

- informação sobre danos e sobre os custos e benefícios da adaptação;

<sup>(3)</sup> COM(2011) 500 final.

<sup>(4)</sup> JO C 191 de 29.6.2012, pp. 111-116.

- análises e avaliações de riscos a nível regional e local;
- quadros, modelos e instrumentos para apoiar a tomada de decisões e avaliar a eficácia das várias medidas de adaptação;
- meios para monitorizar e avaliar os esforços de adaptação passados.

4.4.2 O programa Horizonte 2020 para o período de 2014-2020 afeta ao Centro Comum de Investigação 1 962 milhões de euros, aos quais há que acrescentar os 656 milhões de euros provenientes da Euratom. Trata-se de um aumento considerável (cerca de 17 000 milhões de euros) em relação ao Sétimo Programa-Quadro.

4.4.3 O CESE salienta que a falta de dados específicos sobre alguns aspetos não pode servir de desculpa para adiar as decisões, já que há várias provas do impacto negativo das alterações climáticas.

4.5 *Ação 5: Aprofundar a Climate-ADAPT como «balcão único» de informações sobre a adaptação na Europa e inclusão (em 2014) dos futuros serviços climáticos Copernicus*

4.5.1 O Comité apoia a decisão de centralizar no Climate-ADAPT a recolha e a difusão de informações sobre as alterações climáticas. A interação do Climate-ADAPT com as plataformas nacionais exigirá esforços adicionais dos Estados-Membros tendo em conta que, atualmente, só seis deles dispõem de portais integrais sobre esta matéria. A informação proporcionada hoje em dia pelas autoridades regionais e pelo setor privado é insuficiente.

4.5.2 O CESE considera que os serviços climáticos do Copernicus (recolha de informação através da rede europeia de satélites e de sistemas implantados em terra) revestem uma importância fundamental para a adoção de medidas. Juntamente com as observações de outros serviços, em especial os da NASA, estes dados permitem à Europa contribuir para o combate mundial contra as alterações climáticas.

4.6 *Ação 6: Viabilizar a preservação da política agrícola comum (PAC), da política de coesão e da política comum das pescas (PCP) contra as alterações climáticas*

4.6.1.1 **PAC:** A nível global, a agricultura é direta ou indiretamente responsável por cerca de 30 % das emissões de gases com efeito de estufa, pelo que tem um grande potencial de redução das emissões através de métodos de cultivo mais eficientes. Contrariamente a outros setores, as emissões diretas são inerentes ao modo de produção, o que torna necessário reconhecer as suas características específicas.

4.6.1.2 No parecer sobre «As alterações climáticas e a agricultura europeia»<sup>(5)</sup>, o Comité colocou a tónica nos graves problemas que a seca provocará nas regiões do sul da Europa e assinalou, entre outros aspetos, que a «agricultura não é só vítima das alterações climáticas, ela contribui também para as emissões de gases com efeito de estufa». O CESE insta a Comissão a analisar com maior rigor qual a incidência climática das diferentes formas de exploração agrícola, a fim de identificar opções estratégicas possíveis, por exemplo, no contexto da política de ajudas.

4.6.1.3 O CESE toma nota de que o acordo político sobre a PAC de 26 de junho de 2013 prevê que entre 2014 e 2020 serão investidos mais de 100 mil milhões de euros para ajudar a agricultura a enfrentar os desafios da qualidade dos solos, da água, da biodiversidade e das alterações climáticas. Para isso, 30 % dos pagamentos diretos dependerão da aplicação de práticas agrícolas benéficas para o ambiente e, pelo menos, 30 % das dotações dos programas de desenvolvimento rural serão dedicadas à «agricultura verde».

4.6.1.4 **Coesão:** não atuar, ou atrasar a intervenção, pode afetar negativamente a coesão da UE. É igualmente de prever que os efeitos das alterações climáticas exacerbem as disparidades sociais na União. Por isso, há que prestar especial atenção aos grupos sociais e regiões mais expostos e em posição mais desfavorável por motivos diversos, como, por exemplo, saúde precária, baixos rendimentos, habitação inadequada ou falta de mobilidade.

4.6.1.5 No período de programação de 2014-2020, a Comissão deverá enviar uma mensagem forte no sentido de que todas as políticas europeias devem estar vinculadas à atenuação e à adaptação às alterações climáticas. A adaptação deve estar explicitamente presente em cada quadro de referência estratégica nacional e nos programas operacionais. Nesta continuidade, o CESE sugere que a aprovação dos projetos seja sujeita ao cumprimento dos objetivos ambientais. Os projetos com um impacto negativo no que se refere às alterações climáticas devem ser reduzidos ao mínimo ou excluídos totalmente. As propostas legislativas da Comissão relativas à política de coesão, que entram em vigor em 2014, referem a adaptação às alterações climáticas, mas no entender do CESE é necessário reforçar o nível de exigência.

4.6.1.6 **PCC:** A Comissão não propõe medidas específicas neste domínio. Segundo a FAO, as políticas de adaptação devem ter como objetivo fundamental a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos de que depende a pesca.

4.6.1.7 Um dos domínios que serão gravemente afetados pelas alterações climáticas é a silvicultura, que é um sorvedouro natural de CO<sub>2</sub> de importância fundamental. Ventos muito fortes semelhantes aos dos furacões destruirão as zonas florestadas, tornando necessária a sua substituição prematura. O número de incêndios florestais destruidores aumentará nas épocas de tempo seco e quente. Estes fatores exercem uma influência determinante sobre a economia do sector e sobre os diferentes papéis desempenhados pelas zonas rurais.

<sup>(5)</sup> JO C 27 de 3.2.2009, p. 59.

#### 4.7 Ação 7: Assegurar infraestruturas mais resilientes

4.7.1 Este é porventura o maior desafio que os responsáveis políticos devem enfrentar numa estratégia de adaptação às alterações climáticas. As principais ameaças para as infraestruturas incluem os danos ou a destruição provocados pelos fenómenos meteorológicos extremos, que as alterações climáticas podem agravar; as inundações costeiras nas zonas ribeirinhas e as inundações causadas pelo aumento do nível do mar; as dificuldades no aprovisionamento de energia elétrica e água potável e os efeitos do aumento da temperatura para os custos operacionais das empresas. Algumas infraestruturas podem não ser afetadas diretamente, mas deixarão de funcionar se não for possível o acesso físico aos serviços (caso das TIC).

4.7.2 Os investidores públicos e privados devem ter em conta os efeitos previsíveis do aquecimento global nos planos financeiros dos projetos de infraestruturas. Certas obras exigirão esforços de investimento por parte dos Estados-Membros, muitas vezes sujeitos a restrições orçamentais devido à crise económica.

4.7.3 Com base no mandato para a avaliação das repercussões das alterações climáticas nos Eurocódigos, a Comissão propõe trabalhar com os organismos europeus de normalização (CEN, CENELEC, ETSI), as instituições financeiras e as organizações científicas para efetuar as mudanças necessárias nos programas de normalização e de obras públicas. A esse propósito, o CESE frisa que, nos modelos de normalização, a robustez e a fiabilidade das infraestruturas devem primar sobre critérios puramente económicos de rentabilidade para os investidores. Atendendo a que há exemplos na Europa de que a redução do caudal dos rios ou a eliminação dos pântanos vieram agravar o efeito das inundações, deveriam ser elaborados modelos de racionalização do ordenamento do território. Da mesma forma, seriam de aconselhar, por exemplo, medidas como revestimentos ou fachadas verdes nos edifícios em que isso seja possível.

4.7.4 A estratégia de adaptação deve ter em conta o envelhecimento da população, já que as pessoas idosas, e em especial as de idade mais avançada, são muito vulneráveis nos dias de temperaturas e humidade extremas. A título de exemplo, deveria contemplar-se a instalação de aparelhos de ar condicionado suficientemente potentes, com baixas emissões e fiáveis, nos serviços de assistência sanitária e nos centros de acolhimento residenciais.

4.7.5 Em pareceres anteriores (CES1607/2001 e CES492/2012) o CESE apoiou já a introdução de uma abordagem dupla passando pelas redes transeuropeias de transporte (RTE-T) e pela criação de corredores de transporte europeus específicos, impulsionada pela vontade de criar uma rede de transporte coerente para os fluxos de transporte de pessoas e bens mais importantes. O CESE considera que este objetivo é útil e reflete devidamente a necessidade de definir prioridades para a utilização de recursos financeiros limitados. Contudo, a concentração dos investimentos em infraestruturas em tais corredores também aumenta a vulnerabilidade do sistema de transportes da UE em caso de perturbações. O CESE destaca a importância de ter em conta este aspeto na planificação e no financiamento dos investimentos nesses corredores. Para além da resiliência das construções, isso significa prever igualmente desvios e vias alternativas previamente planeados como parte desses corredores de transporte europeus.

#### 4.8 Ação 8: Promover regimes de seguros e outros produtos financeiros

4.8.1 O relatório sobre os seguros contra catástrofes naturais na União Europeia (Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia, 2012, *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the EU*) [Catástrofes naturais: pertinência dos riscos e cobertura de seguros na UE] revela a necessidade de dispor de melhores dados estatísticos. Não obstante, com base na informação disponível, a taxa de penetração (cobertura por seguros privados e intervenção *ex ante* ou *ex post* pelo governo proporcionalmente ao PIB) é em geral baixa. Por exemplo, em matéria de inundações, as taxas de penetração não são muito elevadas na maioria dos Estados-Membros, exceto naqueles em que o seguro contra inundações é incluído a par de outras coberturas. Essas taxas também são baixas em relação aos riscos de tempestade e de seca, embora esta última pareça ter um impacto moderado nos Estados-Membros.

4.8.2 O CESE louva a decisão da Comissão de apresentar um Livro Verde sobre os seguros contra as catástrofes naturais e antropogénicas<sup>(6)</sup> a fim de impulsionar o mercado segurador e de reduzir os encargos excessivos do risco para os orçamentos estatais, fazendo para tal os seguintes esclarecimentos:

- a adoção de medidas de adaptação adequadas permite reduzir o custo do seguro;
- uma política de seguros adequada que tenha em conta a situação dos produtores é particularmente importante para o setor agrícola;
- ante a magnitude dos riscos, o Estado deve sempre agir como segurador de último recurso;
- são necessárias políticas sociais para assegurar a cobertura das pessoas mais vulneráveis, que não dispõem de recursos suficientes para contrair apólices de seguros.

5. O CESE sugere que sejam estudadas especificamente as mudanças estruturais que a adaptação tornará necessárias em determinadas políticas e na produção de bens e de serviços. Embora as alterações climáticas afetem principalmente a agricultura, a silvicultura, a construção de edifícios e as infraestruturas, muitos outros sectores da economia podem requerer medidas de adaptação. Alguns dos aspetos a ter em conta são:

- O emprego. Não foram realizados até à data estudos analíticos pormenorizados sobre o impacto das medidas de adaptação na formação profissional dos trabalhadores e no emprego.

<sup>(6)</sup> COM(2013) 213 final.

- A indústria. Devido à grande diversidade dos sectores industriais, o impacto das alterações climáticas não é uniforme. A adaptação, quando necessária, requererá investimentos e em determinadas indústrias, como a siderurgia, a redução das emissões exige já um esforço tecnológico e financeiro considerável. Os investimentos necessários devem ser tidos em conta nas previsões financeiras e na informação adequada a prestar aos investidores.
- A construção. A construção de edifícios de habitação e as obras de infraestruturas serão profundamente afetadas pelas medidas de adaptação, o que levará sem dúvida a um aumento dos custos. Os Eurocódigos não definiram ainda as exigências nesta matéria, uma lacuna que terá seguramente de ser colmatada (7).
- IDI. Nas últimas décadas, as alterações climáticas influenciaram já a afetação dos recursos (o novo plano financeiro da união constitui um bom exemplo) e os programas de investigação das universidades e dos centros especializados. Assistiu-se à criação de novas carreiras e de novos perfis profissionais. Trata-se de uma tendência que deverá intensificar-se no futuro.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

(7) JO C 198 de 10.7.2013, pp. 45-50.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de alimentos para consumo humano e animal e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade, material de reprodução vegetal e produtos fitofarmacêuticos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 1/2005, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 834/2007, (CE) n.º 1099/2009, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012 e (UE) n.º .../2013 e as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (Regulamento sobre os controlos oficiais)**

[COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD)],

**e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal, que altera as Diretivas 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004 e (CE) n.º 396/2005, a Diretiva 2009/128/CE e o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 e que revoga as Decisões 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE do Conselho**

[COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD)]

(2014/C 67/34)

Relator: **José María ESPUNY MOYANO**

Em 23 de maio e 13 de junho de 2013, o Parlamento Europeu, e em 7 e 21 de junho, o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 43.º, n.º 2, 114.º, 168.º, n.º 4, alínea b) e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu, respetivamente sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de alimentos para consumo humano e animal e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade, material de reprodução vegetal e produtos fitofarmacêuticos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 1/2005, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 834/2007, (CE) n.º 1099/2009, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012 e (UE) n.º [...] /2013 e as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (Regulamento sobre os controlos oficiais)*

COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD), e a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal, que altera as Diretivas 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004 e (CE) n.º 396/2005, a Diretiva 2009/128/CE e o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 e que revoga as Decisões 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE do Conselho*

COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

### Controlos

1.1 O CESE apoia, de forma geral, a proposta apresentada relativa aos controlos oficiais, a fim de assegurar um nível elevado de saúde humana e animal e de fitossanidade e para garantir o funcionamento do mercado interno da UE.

1.2 O CESE considera positivas tanto a criação de um sistema comum de análise como a existência de laboratórios de referência em cada Estado-Membro.

1.3 O CESE considera problemática a imposição de taxas de controlo estabelecidas de forma discricionária por cada Estado-Membro, na medida em que estas poderão ser aplicadas de forma heterogénea. Por conseguinte, defende uma harmonização destas taxas quanto aos critérios e métodos de gestão que lhe são aplicados, ainda que o seu montante deva depender das circunstâncias de cada país.

1.4 O CESE opõe-se a que os controlos oficiais em cada Estado-Membro sejam financiados a 100 % por essas taxas, uma vez que se corre o risco de as autoridades competentes não darem prioridade ao reforço da eficiência dos seus controlos.

1.5 No que diz respeito à isenção de pagamento de taxas por parte das microempresas, o CESE alerta para o risco de distorção do mercado dadas as eventuais diferenças de aplicação das mesmas nos Estados-Membros. Este risco de distorção poderia ser limitado caso se determinassem na proposta de regulamento, ou na sua implementação posterior, critérios de reconhecimento das isenções de pagamento, de aplicação homogênea em toda a UE, mais precisos e suficientemente amplos para abranger as realidades pluralistas do setor e sensíveis à especificidade das microempresas e das PME.

1.6 Por outro lado, a par disto, entende ser necessário reconhecer a existência de autocontroles efetivos nas empresas levados a cabo por pessoal próprio qualificado. Estes autocontroles podem traduzir-se numa diminuição das «taxas de controlo públicas» aplicadas a essas empresas, uma vez que se pode reduzir substancialmente o trabalho que os funcionários públicos dedicariam à mesmas, podendo assim consagrar-se às empresas que não dispõem dos meios humanos suficientes para efetuar tais autocontroles.

1.7 O CESE considera que é importante para a futura implementação do regulamento ter em conta a aplicação heterogênea dos controlos nos diferentes Estados-Membros. A isto acresce a diferença de recursos humanos e financeiros que cada país põe à disposição para a realização de inspeções, o que pode dar azo a distorções nos controlos dos respetivos mercados agrícolas e da pecuária, com consequências negativas para todos.

#### Despesas

1.8 O CESE apoia, de forma geral, a proposta de regulamento relativo à gestão das despesas a fim de assegurar um elevado nível de segurança dos alimentos e dos sistemas de produção alimentar, um estatuto de saúde e bem-estar animal mais elevado, a deteção e erradicação de pragas e garantir a execução eficaz dos controlos oficiais.

1.9 O CESE considera positivo substituir as atuais disposições financeiras existentes em múltiplas bases jurídicas por um único quadro financeiro, claro e moderno, que otimiza a execução e o funcionamento da gestão financeira das despesas no domínio dos alimentos para consumo humano e animal.

1.10 O CESE concorda que a proposta promova, de forma harmonizada, uma «melhor formação para uma maior segurança dos alimentos» para melhorar o funcionamento dos sistemas de controlo nacionais e da União Europeia.

1.11 No que diz respeito à determinação de um montante máximo e, partindo do princípio que o valor não pode ser incrementado uma vez que está vinculado a um plano plurianual já determinado, o CESE considera que a proposta de regulamento é imprecisa sobre muitos aspetos da gestão das despesas, pelo que não pode avaliar se o montante é adequado ou não.

1.12 No atinente à reserva para crises no setor agrícola em determinadas circunstâncias, o CESE entende que é necessário clarificar como poderão os Estados-Membros ter acesso à mesma em caso de urgência. Por outro lado, dado que esta reserva se destina a situações de emergência relacionadas com a saúde animal e a fitossanidade, o CESE considera que se deveria substituir a expressão «crises no setor agrícola» por «crises no setor agroindustrial».

1.13 Por último, no que diz respeito aos programas de prospeção da presença de pragas e medidas de apoio fitossanitário para os territórios ultraperiféricos dos Estados-Membros, o CESE solicita que a Comissão tenha também em consideração as eventuais pragas provenientes de países terceiros que forneçam à UE uma percentagem importante de matérias-primas e produtos transformados utilizados pelo setor da cadeia alimentar, o que inclui prever rubricas de despesa destinadas à harmonização das regras fitossanitárias e de produção com estes países.

## 2. Síntese da proposta relativa aos controlos

2.1 A presente proposta tem como objeto a revisão da legislação relativa aos controlos oficiais, a fim de colmatar deficiências identificadas na sua redação e na sua aplicação. Tem por objetivo criar um quadro normativo robusto, transparente e sustentável, que esteja mais bem adaptado aos fins pretendidos. A *ratio legis* da proposta não é alheia à existência de falhas nos sistemas de controlo de alguns Estados-Membros detetadas pelo Serviço Alimentar e Veterinário (SAV) da Comissão.

2.2 O documento, que engloba três revisões de fundo destinadas a modernizar o acervo em matéria de saúde animal, fitossanidade e material de reprodução vegetal, visa modernizar e integrar o sistema de controlos oficiais de modo a que seja possível acompanhar de forma coerente a melhoria das políticas da UE nesses setores.

2.3 No que diz respeito aos controlos oficiais das mercadorias provenientes de países terceiros, as atuais disposições regulamentares são aplicáveis em conjunto com disposições setoriais que regem, respetivamente, as importações de animais e produtos de origem animal, as importações de vegetais e produtos vegetais e os controlos de alimentos para consumo humano e animal.

2.4 A Comissão afirma que o extenso acervo legislativo atualmente em vigor permite à UE responder a novos riscos ou situações de emergência sem causar distorções do comércio, mas defende que se poderia melhorar a coerência do sistema de controlos na importação aplicado na União através da revisão e consolidação dos diplomas setoriais existentes.

2.5 No que diz respeito ao financiamento dos controlos oficiais, o regulamento confirma o princípio geral segundo o qual cada Estado-Membro deve assegurar a disponibilização dos seus próprios recursos financeiros adequados para os controlos oficiais, bem como a obrigação de os Estados-Membros cobrarem, em certos domínios, as chamadas «taxas de controlo».

2.6 A proposta mantém a obrigatoriedade de os Estados-Membros designarem laboratórios nacionais de referência para cada laboratório de referência da UE designado pela Comissão.

2.7 Por último, incluir-se-á uma nova disposição relativa às sanções em caso de incumprimento exigindo que os Estados-Membros garantam que as sanções financeiras aplicáveis a infrações intencionais anulem as vantagens económicas pretendidas pelo infrator.

### 3. Síntese da proposta relativa às despesas

3.1 A proposta de regulamento da Comissão tem por objetivo contribuir para um nível elevado de saúde de seres humanos, animais e vegetais ao longo da cadeia alimentar, aumentar o nível de proteção e de informação dos consumidores e promover um elevado nível de proteção do ambiente, favorecendo simultaneamente a competitividade e a criação de postos de trabalho.

3.2 Para alcançar esses objetivos, são necessários recursos financeiros adequados, para direcionar eficientemente a utilização das despesas, devem estabelecer-se objetivos específicos e indicadores para avaliar a concretização desses objetivos.

3.3 Esse financiamento da União Europeia realiza-se através de subvenções, adjudicação de contratos e pagamentos a organizações internacionais ativas nesse setor. O presente regulamento estabelece a lista de medidas elegíveis que podem beneficiar de financiamento da União, bem como os custos elegíveis e as taxas aplicáveis.

3.4 Tal como estabelecido na proposta de quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, a Comissão propõe um montante máximo de 1 891 936 milhões de euros para despesas relacionadas com alimentos para consumo humano e animal. Além disso, a proposta em apreço sugere a criação de um mecanismo de emergência para reagir a situações de crise.

3.5 No tocante à taxa final a estabelecer para o reembolso dos custos elegíveis e dada a importância dos objetivos fixados no documento legislativo em apreço, a proposta de regulamento estabelece o financiamento a 100 % dos custos elegíveis de determinadas ações, desde que a execução dessas ações implique igualmente custos que não são elegíveis.

3.6 No que se refere aos programas nacionais de erradicação, controlo e vigilância das doenças animais e zoonoses, com vista a reduzir o número de surtos de doenças animais e zoonoses que representem um risco para a saúde humana e animal, a proposta de regulamento estabelece que os programas nacionais deverão receber financiamento da UE.

3.7 Em relação às medidas de emergência para a erradicação dos organismos prejudiciais aos vegetais e produtos vegetais («pragas»), a proposta de regulamento define que a UE deve

conceder uma participação financeira para a erradicação daqueles e ter disponível financiamento para medidas de emergência destinadas a conter eventuais pragas. Da mesma forma, a fim de realizar uma prospeção atempada da presença de determinadas pragas, estabelece-se que a UE financiará as investigações adequadas.

3.8 Em matéria de financiamento dos controlos oficiais, o regulamento confirma que a UE apoiará financeiramente os mesmos. Em especial, serão financiados os laboratórios de referência da União, a fim de os ajudar a suportar os custos resultantes da aplicação de programas de trabalho aprovados pela Comissão. A criação e o funcionamento de bases de dados e de sistemas computadorizados de gestão de informações para esses efeitos serão igualmente elegíveis para uma participação financeira.

3.9 Por último, a fim de garantir uma utilização responsável e eficaz dos recursos financeiros da UE, o regulamento autoriza a Comissão a verificar se o financiamento da União é eficazmente utilizado na implementação de medidas elegíveis.

### 4. Observações na generalidade

#### Controlos

4.1 O Comité congratula-se com a proposta apresentada e com a intenção da Comissão de proteger o mercado único e garantir um nível elevado e homogêneo de proteção da saúde em toda a UE, o que contribuirá para evitar vazios jurídicos.

4.2 O CESE apoia o objetivo de modernizar e reforçar as ferramentas de controlo e os controlos oficiais, de forma a aumentar a sua utilização e eficácia.

4.3 O CESE mostra-se preocupado com o facto de cada Estado-Membro definir as suas próprias taxas de controlo, sem ter sido estabelecido um montante predeterminado. Isto pode levar a disparidades entre os países, comprometendo a competitividade de alguns operadores.

4.4 O Comité acolhe favoravelmente as disposições sobre a amostragem e as análises que estabelecem que estas devem ser efetuadas em laboratórios oficiais e que criam um sistema comum para a realização de contra-análises.

4.5 O CESE entende ser muito positiva a coordenação entre países e também entre laboratórios, pelo que apoia a existência de um laboratório de referência em cada Estado-Membro.

#### Despesas

4.6 O CESE apoia a proposta de regulamento e a intenção da Comissão de assegurar um elevado nível de segurança dos alimentos e dos sistemas de produção alimentar, melhorar o estatuto de saúde e bem-estar animal, detetar e erradicar pragas e garantir a execução eficaz dos controlos oficiais.

4.7 O CESE apoia o objetivo de estabelecer medidas e custos elegíveis.

4.8 Congratula-se com o facto de o regulamento estabelecer que as taxas de financiamento para as subvenções são racionalizadas, fixando a taxa normal de financiamento em 50 % dos custos elegíveis, taxa que pode ser aumentada em certas condições para 75 % e 100 %.

4.9 Na opinião do CESE, é positivo que o regulamento fixe um montante mínimo de 50 000 euros para as subvenções, a fim de evitar os encargos administrativos.

4.10 O CESE congratula-se com o acesso a fundos de reserva para crises no setor agroindustrial, bem como o apoio financeiro à investigação e à prospeção da presença de pragas.

4.11 Por último e relativamente aos controlos oficiais, o CESE acolhe com agrado a possibilidade prevista no regulamento de apoiar financeiramente os laboratórios de referência da União e projetos destinados a melhorar os controlos oficiais.

## 5. Observações na especialidade

### *Controlos*

5.1 A proposta da Comissão é excessivamente aberta quando toca a definir um montante para as taxas ou a opção por um modelo com uma taxa variável ou módulos (em função de critérios nacionais ou europeus) ou com uma quota fixa. No plano operacional, a falta de uma cultura administrativa homogénea em relação à definição das taxas pelos serviços nos diferentes Estados-Membros da UE pode criar, na prática, desvantagens comparativas entre os países, em função de as taxas serem aplicadas ou não ou de o serem segundo calendários diferentes.

5.2 A proposta da Comissão relativa aos motivos para a isenção das taxas pode não refletir a pluralidade dos operadores do setor da UE, sendo conveniente uma maior precisão neste ponto ou até o estabelecimento de diferentes categorias de redução, a fim de evitar desvantagens comparativas injustificadas

entre empresas, em função da sua dimensão, que causariam distorções da concorrência no mercado único.

5.3 O Comité lamenta que a proposta não seja mais concreta nem desenvolva de forma mais explícita as tarefas a realizar pelos veterinários e profissionais de controlo nas explorações agrícolas.

### *Despesas*

5.4 A proposta de regulamento não é suficientemente clara em relação à redução do número de decisões da Comissão, como é o caso do reembolso do financiamento, dado que o referido documento não menciona qual será o organismo responsável por executar essa decisão.

5.5 A proposta da Comissão estabelece que a União Europeia concederá uma participação financeira para certas medidas de emergência em caso de ocorrência e desenvolvimento de determinadas doenças animais e zoonoses, mas ao mesmo tempo não define quais serão as medidas de financiamento específicas para esse fim.

5.6 No tocante às medidas de emergência relacionadas com a fitossanidade, é importante a proposta da Comissão contemplar a possibilidade de conceder uma participação financeira da União para a criação e gestão de programas de prospeção da presença de pragas e para a adoção de medidas de apoio fitossanitário para os países terceiros, disponíveis em toda a União para todos os utilizadores interessados.

5.7 O CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de melhorar a formação dos funcionários públicos dos Estados-Membros, mas considera imprescindível a harmonização prévia das regras relativas ao âmbito de aplicação do regulamento em apreço, com vista a um melhor funcionamento na prática dos sistemas de controlo.

5.8 Por último, e em relação aos países terceiros que forneçam à UE uma percentagem importante de matérias-primas e produtos transformados utilizados pelo setor da cadeia alimentar, o CESE lamenta que não se considere uma eventual harmonização das regras fitossanitárias e de saúde animal com esses países.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O *Presidentado*  
*Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013**

[COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD)]  
(2014/C 67/35)

Relator: **Stefan BACK**

Em 4 de julho e em 16 de julho de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 192.º, n.º 1, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013*

COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 134 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta de regulamento relativo a um sistema de monitorização, comunicação e verificação (sistema MCV) das emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo na UE (a proposta) como um primeiro passo para a aplicação das medidas destinadas a reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo definidas no Livro Branco sobre os Transportes de 2011 <sup>(1)</sup>.

1.2 O CESE aprova o sistema MCV como uma primeira etapa de uma abordagem por fases destinada a obter um acordo na Organização Marítima Internacional (OMI) relativo a medidas obrigatórias para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo e assinala com satisfação os resultados de maior eficiência energética e menores emissões que se espera alcançar após a sua aplicação <sup>(2)</sup>.

1.3 O CESE considera que, apesar de a proposta ser insuficiente para atingir estas metas, não deixa de ser suficientemente ambiciosa no que se refere às medidas que podem ser adotadas ao nível nacional ou regional em relação aos países terceiros. O CESE estima que este ponto da proposta é equilibrado.

1.4 O CESE congratula-se com o facto de o balanço dos custos-benefícios da proposta ser favorável para os operadores navais envolvidos. Espera, contudo, que a Comissão monitorize

os resultados da aplicação da proposta e tome as iniciativas necessárias se, por exemplo, os custos e os benefícios previstos se revelarem adversos para a competitividade.

1.5 O CESE questiona-se sobre a necessidade e o valor acrescentado das informações operacionais adicionais que vão além do combustível consumido e das emissões, que deverão ser monitorizadas e comunicadas nos termos da proposta, tal como estabelecido no artigo 9.º, alíneas d) a g), artigo 10.º, alíneas g) a j) e anexo II, especialmente na medida em que pelo menos parte destas informações são consideradas sensíveis do ponto de vista comercial pelo setor dos transportes marítimos, e que as opiniões divergem sobre o valor de poder dispor delas de uma forma agregada.

1.6 O CESE chama a atenção para a iniciativa «Cintura Azul» da Comissão que visa aliviar os encargos administrativos do transporte marítimo de curta distância e estima que esta abordagem também deve ser aplicada à proposta em apreço <sup>(3)</sup>.

1.7 O CESE nota que são necessárias medidas suplementares para alcançar os objetivos estabelecidos no Livro Branco e considera extremamente importante que essas medidas sejam tomadas no quadro da OMI, a fim de evitar riscos de conflitos com países terceiros e/ou um impacto negativo na competitividade dos transportes marítimos da UE.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 144 final, parecer do CESE sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes», JO C 24 de 28.1.2012, pp. 146-153, em especial os pontos 1.2, 3.7, 3.8 e 3.11.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 480 final.

<sup>(3)</sup> COM(2013) 510 final – Cintura Azul, um espaço único para o transporte marítimo.

## 2. Introdução

2.1 As emissões provenientes do transporte marítimo internacional representam atualmente 3 % das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) ao nível mundial e 4 % das emissões de GEE ao nível da UE. As previsões indicam uma quota de 5 % das emissões ao nível mundial até 2050 e aumentos consideráveis ao nível da UE, variando os valores entre 51 % e 86 %, dependendo do ano de referência escolhido (2005 e 1990, respetivamente) <sup>(4)</sup>.

2.2 O pacote clima-energia da UE de 2008, a Estratégia Europa 2020 <sup>(5)</sup> e o Livro Branco sobre os Transportes de 2011 definem objetivos ambiciosos em matéria de redução dos GEE. Os objetivos gerais da UE são uma redução de 20 % em relação aos valores de 1990, subindo para 30 % em caso de um acordo a nível mundial <sup>(6)</sup>. No que se refere ao transporte marítimo internacional, o Livro Branco sobre os Transportes define como objetivo uma redução de 40 % até 2050, comparativamente aos níveis de 2005.

2.3 Não há, porém, uma obrigação jurídica específica para o setor dos transportes marítimos de reduzir as suas emissões de GEE, excetuando o regulamento da OMI relativo ao enxofre, que foi transposto para a legislação europeia através da Diretiva 2012/33/UE. O transporte marítimo internacional é o único setor de transporte não incluído no compromisso da UE de redução das emissões de GEE.

2.4 No entanto, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu declararam ambos que todos os setores deveriam contribuir para a redução das emissões.

2.5 No setor dos transportes, definiram-se metas para a aviação civil, que foi incluída no Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE), também aplicável aos voos de e para os aeroportos da UE. A aplicação desta medida foi, porém, temporariamente adiada em relação aos voos não-UE, a fim de facilitar um acordo mundial no quadro da OACI <sup>(7)</sup>.

2.6 No tocante aos transportes marítimos, a UE não definiu objetivos vinculativos na medida em que se considerou ser mais apropriado aguardar por medidas coordenadas a nível mundial pela OMI.

2.7 Não obstante, segundo uma declaração de 2009 do Conselho e do Parlamento, o facto de um acordo internacional no quadro da OMI não ter sido aprovado pela UE ou pelos seus Estados-Membros até 31 de dezembro de 2011 significa que a Comissão deve apresentar propostas para incluir as emissões do transporte marítimo internacional no compromisso de redução assumido pela UE. Entrando em vigor 2013, a sua conceção

devia permitir minimizar qualquer impacto negativo na competitividade da UE <sup>(8)</sup>. Estas declarações foram seguidas de uma declaração da Comissão, em outubro de 2012.

2.8 Embora não se tenha alcançado um acordo internacional no quadro da OMI em resposta à declaração de 2009, foram tomadas decisões para melhorar a eficiência energética dos novos navios e apresentadas novas propostas para melhorar a eficiência energética, podendo a monitorização, comunicação e verificação das emissões ser um primeiro passo. Neste contexto, a Comissão estima que o trabalho em curso na OMI poderia conduzir a decisões sobre medidas de mercado para reduzir as emissões. O compromisso de atuar ao nível regional da UE deve, por conseguinte, ser aplicado de forma a apoiar o trabalho prosseguido na OMI. A Comissão manifestou uma forte preferência por uma abordagem mundial liderada pela OMI e continuará a agir nessa perspetiva, apesar dos progressos lentos registados nas ações da OMI nessa matéria. A Comissão vai monitorizar continuamente os avanços e ponderar futuras ações no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) e da OMI.

2.9 A aplicação de um sistema de monitorização, comunicação e verificação das emissões (MCV) deverá representar o primeiro passo nessa direção. Isso permitiria monitorizar os progressos e promover uma maior eficiência energética ao nível das empresas, o que, por conseguinte, poderia levar à redução dos custos de forma a compensar os custos de gestão do sistema MCV. Pode aprender-se com a experiência dos sistemas que existem nas empresas. Um sistema MCV regional da UE deve ser aplicado em colaboração com a OMI e ser, posteriormente, adaptado a eventuais medidas tomadas pela OMI nesse domínio. Pode também ser uma primeira etapa numa abordagem por fases destinada a incluir as emissões GEE provenientes do transporte marítimo nos compromissos de redução das emissões assumidos ao nível internacional ou da UE através de requisitos de eficiência energética e/ou de medidas de mercado.

## 3. Proposta da Comissão Europeia

3.1 A Comissão propôs um regulamento que fornece um quadro para um sistema MCV para as emissões de CO<sub>2</sub> dos navios com arqueação bruta superior a 5 000 toneladas (GT). O sistema abrange todas as viagens para e entre portos da UE e entre um porto da UE e o primeiro porto de destino fora da UE ou o último porto de partida fora da UE. Aplica-se a todos os navios, independentemente do seu pavilhão, excetuando os navios de guerra, embarcações de um Estado e embarcações de recreio. A proposta estima que o limiar de tonelagem exclui cerca de 40 % da frota mas apenas 10 % do total das emissões de CO<sub>2</sub>.

3.2 Pelas razões referidas no capítulo 2 *supra*, o sistema será levado a cabo em estreita colaboração com a OMI e outras organizações internacionais e será possível adaptá-lo a eventuais conceitos desenvolvidos no futuro no quadro da OMI.

<sup>(4)</sup> COM(2013) 479.

<sup>(5)</sup> COM(2010) 2020.

<sup>(6)</sup> COM(2013) 479.

<sup>(7)</sup> Diretiva 2008/101/CE e Decisão 377/2013/UE.

<sup>(8)</sup> Considerando 2 da Diretiva 406/2009/CE e Considerando 3 da Diretiva 2009/29/CE.

3.3 O sistema MCV proposto pela Comissão fornece um quadro para garantir a recolha, por armadores ou operadores, de dados pertinentes para cada navio e cada viagem abrangidos pelo regulamento, incluindo os movimentos no interior dos portos. Está também prevista uma comunicação anual. As comunicações serão aprovadas por verificadores acreditados e os relatórios anuais aprovados serão enviados à Comissão e ao Estado de bandeira. Os relatórios anuais serão publicados e os documentos de conformidade emitidos pelos verificadores deverão ser conservados a bordo dos navios abrangidos pelo sistema. A conformidade será verificada pelo Estado de bandeira e através do sistema de controlo do Estado do porto. Qualquer incumprimento será sancionado, em certos casos pela expulsão de um navio, ou seja, banindo-o dos portos da UE até o problema de conformidade ter sido resolvido.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE assinala os objetivos estratégicos subjacentes à proposta, que são ambiciosos e vão mais longe do que o conteúdo da proposta, visando definir uma base factual para a prossecução das negociações e dos progressos no sentido de medidas que reduzirão significativamente as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo. O CESE congratula-se com estes objetivos estratégicos e mostra-se favorável à abordagem da Comissão que consiste em assumir o controlo da situação relativamente às emissões de CO<sub>2</sub> e à sua evolução, de forma credível e transparente, através do sistema de comunicação e verificação que será criado pelo regulamento proposto. Partilha também da opinião de que esta base de conhecimentos poderá contribuir para favorecer o trabalho em curso na OMI com vista a um acordo sobre medidas obrigatórias para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo. Neste contexto, o CESE remete igualmente para o seu parecer<sup>(9)</sup> sobre a «Proposta de regulamento relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, e que revoga a Decisão n.º 280/2004/CE», entretanto adotado como Regulamento (UE) n.º 525/2013.

4.2 O CESE nota igualmente com satisfação a abordagem parcialmente ascendente seguida pela proposta, em que a informação a coligir ao nível das empresas deverá conduzir a medidas que melhorarão a eficiência energética a esse nível. Essas medidas deverão reduzir o consumo de combustível e as emissões por unidade transportada, a um ritmo de 2 % por ano. Reduzirão igualmente os custos líquidos em cerca de 1,2 mil milhões de euros por ano até 2030, de acordo com a avaliação de impacto que acompanha a proposta, tendo em conta os custos de implantação do sistema MCV, que serão, na sua maior parte, suportados pelo setor dos transportes marítimos.

4.3 O CESE sublinha, porém, a importância de continuar a monitorizar a precisão da avaliação efetuada sobre a relação custo-benefício da proposta para o setor dos transportes marítimos e para a sociedade. Solicita igualmente à Comissão que proponha imediatamente ações corretivas caso se constate que

os requisitos impostos com o sistema MCV representam um encargo para o setor, afetando negativamente a sua competitividade.

4.4 O CESE tem dúvidas quanto à proposta de também alargar as obrigações de monitorização e comunicação aos elementos comerciais e operacionais. O CESE acrescenta que a proporcionalidade deste requisito de informação adicional é questionável, pois vai além do objetivo principal da proposta, a saber, coligir informação sobre as emissões de CO<sub>2</sub>. A sua utilidade foi também questionada pelo setor dos transportes marítimos, podendo a informação em questão ser sensível do ponto de vista comercial. Neste contexto, a imposição de obrigações administrativas adicionais também parece ir contra a vontade de simplificar, característica principal da iniciativa «Cintura Azul» da Comissão que visa facilitar o transporte marítimo na UE. Assim, o CESE assinala igualmente que a obrigação de fornecer este tipo de informações seria particularmente pesada para o transporte marítimo de curta distância, que envolve viagens curtas e destinos múltiplos.

4.5 O CESE concorda igualmente com a apreciação de que o nível esperado de redução das emissões em resultado da proposta será ainda bastante insuficiente para atingir as metas definidas para o setor dos transportes marítimos pelo Livro Branco sobre os Transportes de 2011. É premente adotar novas medidas mais eficientes.

4.6 Neste contexto, o CESE remete igualmente para pareceres anteriores<sup>(10)</sup> sobre a política dos transportes marítimos e os requisitos ambientais, nos quais manteve sempre a posição de acolher com agrado iniciativas em prol do ambiente, mas também defendeu que, dado o caráter mundial do transporte marítimo, essas medidas deviam ser adotadas a nível mundial, no âmbito da OMI.

4.7 Neste contexto, o CESE recorda que a proposta também é aplicável aos navios que arvoram pavilhão de países terceiros. Embora isto não levante problemas no caso das operações de transporte intra-UE, poderão surgir problemas no caso do transporte entre portos da UE e de países terceiros. O CESE considera que isto poderá representar um problema prático e político, e não tanto jurídico, face ao risco potencial de represálias ou complicações resultantes da existência de vários sistemas paralelos deste género. O CESE manifesta a esperança de o sistema proposto se revelar suficientemente atraente para os que são por ele abrangidos e que, ao contrário do regime RCE na aviação civil, os operadores de países terceiros não levantem problemas.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre o «Teor de enxofre dos combustíveis navais», JO C 68 de 6.3.2012, pp. 70-74.

<sup>(10)</sup> «Teor de enxofre dos combustíveis navais», JO C 68 de 6.3.2012, pp. 70-74; «Crescimento Azul: Oportunidades para um crescimento marinho e marítimo sustentável», JO C 161 de 6.6.2013, pp. 87-92; «Política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018», JO C 255 de 22.9.2010, pp. 103-109; «Comércio de licenças de emissão na aviação», JO C 133 de 9.5.2013, pp. 30-32; «Vigilância e comunicação das emissões de gases com efeito de estufa», JO C 181 de 21.6.2012, pp. 169-173; «Uma política marítima integrada para a União Europeia», JO C 211 de 19.8.2008, pp. 31-36; «Tornar o transporte marítimo e o transporte por via navegável interior mais ecológicos», JO C 277 de 17.11.2009, pp. 20-24.

4.8 O CESE partilha da opinião de que as medidas obrigatórias para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> que ultrapassem o conteúdo da proposta devem ser aprovadas no quadro da OMI, a fim de aumentar as hipóteses de serem aplicadas com sucesso. Considera igualmente que a regulamentação regional da UE tem maior probabilidade de se deparar com problemas de aplicação, particularmente no que se refere aos países terceiros.

4.9 O CESE assinala que a avaliação de impacto associada à proposta conclui que as medidas de mercado são o tipo de medidas mais eficiente para obter uma redução adequada das emissões de CO<sub>2</sub> que permita atingir as metas das emissões para o transporte marítimo, como definidas no Livro Branco sobre os Transportes de 2011.

4.10 O CESE chama igualmente a atenção para o risco de as medidas obrigatórias a nível regional para reduzir as emissões, especialmente as medidas de mercado, terem um impacto negativo na competitividade do setor europeu dos transportes marítimos.

4.11 O Comité acolhe, por isso, com satisfação a obrigação estabelecida na proposta de a Comissão manter um contacto estreito com a OMI e outras organizações internacionais relevantes no tocante à implantação de um sistema MCV europeu para as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo, bem como a disponibilidade da Comissão para adaptar o sistema da UE a um futuro sistema MCV aprovado no âmbito da OMI.

4.12 O CESE encoraja a Comissão e os Estados-Membros a manterem a pressão no seio da OMI em prol de decisões rápidas sobre medidas adequadas, de preferência medidas de mercado, para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte marítimo.

4.13 O CESE nota que, embora a Comissão confira grande importância a uma solução que envolva a OMI, não exclui medidas regionais ao nível da UE, caso os desenvolvimentos atuais na OMI não obtenham resultados. O CESE congratula-se com o facto de não ter sido definido um limite de tempo para essas medidas regionais e adverte contra a adoção de medidas eventualmente pouco eficazes em termos de redução das emissões, mas que poderão acarretar custos adicionais ao reduzirem a competitividade ou gerarem problemas com os países terceiros, afetando navios que arvoreem o seu pavilhão, pelo menos fora das águas da UE.

4.14 O CESE aprova igualmente a ligação estabelecida entre o sistema MCV setorial e o sistema geral de monitorização das emissões GEE estabelecido ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 525/2013 <sup>(11)</sup>.

<sup>(11)</sup> Regulamento (UE) n.º 525/2013 relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, e que revoga a Decisão n.º 280/2004/CE.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE nota que o conceito escolhido para o sistema MCV coloca a maior parte da responsabilidade pela implantação do sistema nos armadores ou operadores de navios e nos verificadores acreditados, atribuindo aos Estados-Membros, à Comissão e à EMSA essencialmente funções de supervisão e de receção das comunicações de informações. Com isto pretende-se aproveitar a experiência existente ao nível das empresas e reduzir a carga administrativa das instituições da UE.

5.2 O CESE considera que, para melhorar a qualidade da comunicação de informações sobre as emissões, há que reconhecer na comunicação as informações específicas pertinentes, tal como a classe de navegação no gelo de um navio ou a presença de condições de navegação importantes, como a navegação de inverno.

5.3 O CESE tem para si que alguns aspetos do sistema MCV proposto são desnecessariamente complexos e requerem demasiados recursos. É, por exemplo, difícil de entender por que motivo se deverá elaborar um relatório de verificação formal para os relatórios anuais, dado que será emitido um certificado de conformidade para os relatórios aprovados e que os principais elementos desse certificado também serão publicados. O CESE considera que um certificado de conformidade deveria ser suficiente, podendo ser acompanhado de um relatório de verificação fundamentado nos casos em que o certificado de conformidade tenha sido recusado.

5.4 Embora seja certamente útil comunicar também as informações estabelecidas na proposta aos órgãos da Comissão responsáveis pela aplicação do Regulamento (UE) n.º 525/2013 relativo à monitorização e comunicação de informações sobre as emissões GEE, é difícil de perceber por que razão os Estados-Membros deverão enviar um relatório separado à Comissão, adaptado para fins do referido regulamento, quando todas as informações pertinentes poderiam simplesmente ser incluídas num único relatório que seria, em seguida, comunicado a todas as partes interessadas.

5.5 O CESE interroga-se igualmente sobre a razoabilidade da aplicação da sanção de expulsão estipulada no artigo 20.º, n.º 3, da proposta, pois parece-lhe que isso impediria um navio de entrar num porto da UE, incluindo os que arvoram o seu pavilhão. Seria sensato oferecer uma espécie de porto de refúgio, que desse a oportunidade de resolver os problemas de conformidade.

5.6 O CESE pergunta-se igualmente se os prazos para a implantação não serão desnecessariamente longos e se, na realidade, não seria possível reduzir o calendário em um ano. Por exemplo, ainda que esteja previsto a proposta entrar em vigor em 1 de julho de 2015, não é necessário comunicar os planos de monitorização à Comissão antes de 30 de agosto de 2017, ao passo que o processo de monitorização em si não terá início antes de 1 de janeiro de 2018. Isto representa um período de transição de cerca de dois anos e meio, que o CESE considera ser demasiado longo, tendo em conta a necessidade de adotar uma série de atos delegados e atos de execução.

5.7 O CESE estima igualmente que o Fórum Europeu dos Transportes Marítimos Sustentáveis proposto poderá ser um bom ponto de contacto para uma série de perguntas sobre questões de implantação.

5.8 O CESE gostaria também de assinalar alguns pontos técnicos em relação à proposta. O artigo 14.º, n.º 1, menciona tanto «companhia» como «operador do navio», mas, segundo as definições constantes do artigo 3.º, o termo «companhia» abrange tanto o proprietário como o operador. Tanto o artigo 15.º, n.º 5, como o artigo 16.º, n.º 3, delegam poderes na Comissão para adotar atos delegados relativos, entre outros, aos «métodos de acreditação dos verificadores». O CESE propõe suprimir a referência aos «métodos de acreditação» no artigo 15.º, n.º 5, que trata os procedimentos de verificação e mantê-la no artigo 16.º, que versa sobre a acreditação dos verificadores.

5.9 O artigo 23.º estabelece uma ampla delegação de poderes para complementar e alterar o disposto nos anexos I e II através de atos delegados de modo a ter em conta uma série de elementos, incluindo dados científicos, dados pertinentes disponíveis a bordo dos navios, regras internacionais e normas internacionalmente aceites para «identificar os métodos mais precisos e eficientes de monitorização das emissões e melhorar a precisão das informações requeridas». O CESE tem para si que esta delegação de poderes vai muito além das adaptações ao desenvolvimento técnico e parece autorizar mudanças, tais como a identificação de métodos de monitorização, que são essenciais para a proposta. Assim, o CESE considera que uma delegação com esta amplitude poderá ser contrária ao artigo 290.º do TFUE. As mesmas dúvidas se colocam em relação à delegação de poderes constante do artigo 15.º, n.º 3, relativamente aos procedimentos de verificação.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia europeia para os componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos**

[COM(2013) 298 final]

(2014/C 67/36)

Relatora: **Laure BATUT**

Em 3 de julho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia europeia para os componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos*

COM(2013) 298 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de setembro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 112 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a vontade da Comissão de construir uma liderança europeia no domínio dos componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos e de congregar com urgência, de forma transnacional, os Estados-Membros, a investigação, os investimentos e as energias em torno deste projeto, para que a excelência neste domínio gere produção e emprego.

1.2 O CESE entende que os componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos podem estar na base de uma nova revolução industrial, pelo que, mais do que de uma «estratégia» industrial europeia, este domínio necessita de uma verdadeira «política industrial comum» de interesse público, organizada com base numa coordenação que deverá ser assegurada pela Comissão Europeia, para que as empresas europeias possam assumir a liderança da produção e dos mercados. Este elemento está omissa na proposta da Comissão.

1.3 O CESE considera que alguns polos de excelência, que são indispensáveis para estimular os esforços envidados pela Europa, devem ser ampliados e desenvolvidos. Permitir que as entidades menos avançadas da UE beneficiem do vasto programa financeiro público e privado que é proposto na comunicação aumentaria as potencialidades. Neste contexto, o regime de auxílios estatais e de subvenções deve ser adaptado, dado que o problema com que as indústrias europeias de alta tecnologia se confrontam não diz respeito à concorrência entre empresas europeias, mas sim à ausência de empresas competitivas e líderes a nível mundial em vários setores de alta tecnologia. Esta política deverá ser mais adaptada a este setor de ponta, não só

para favorecer a iniciativa tecnológica conjunta proposta, mas também para ajudar as empresas a alcançar uma envergadura mundial, como acontece na Ásia e nos EUA.

1.4 O CESE considera vantajoso que a estratégia objeto da comunicação em apreço assuma o objetivo de recuperar o atraso europeu e de difundir competências europeias reconhecidas por toda a cadeia de valor (desde os impulsores dos produtos e mercados, aos subcontratantes, plataformas, produtores de tecnologias de base e empresas que concebem os seus próprios produtos). Além disso, apoia a UE na sua defesa dos interesses das empresas europeias no âmbito dos tratados de comércio livre atualmente em negociação (com o Japão e os EUA). O CESE apoia a abordagem eurocêntrica da Comissão Europeia e está preocupado quanto à sua implementação no quadro da cadeia de valor global. Com efeito, as verdadeiras fragilidades da Europa são a falta de produtos e de presença no mercado e a escassez de empresas líderes na produção. No entanto, o CESE recomenda que a Comissão não negligencie o desenvolvimento de Estados-Membros fortes enquanto elementos básicos das sinergias transfronteiras.

1.5 O Comité acolhe favoravelmente a nova estratégia em matéria de componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos, mas adverte que esta tem de estar conforme ao artigo 3.º, n.º 3, do TUE e aos artigos 9.º e 10.º do TFUE. Uma vez que o roteiro ainda não foi definido (sê-lo-á até ao final de 2013), o CESE recomenda que sejam tidas em conta as consequências socioeconómicas para os seres vivos, e designadamente para o desenvolvimento sustentável, tendo a conta a importância crescente dos componentes micro e nanoeletrónicos na vida quotidiana, bem como dos materiais que utilizam, para a investigação, o emprego, a formação, o desenvolvimento fulcral de qualificações e competências, a saúde pública e a saúde dos trabalhadores do setor.

1.6 O Comité recomenda a instauração de novas formas de governação dos cidadãos, para além do grupo de figuras de proa da eletrónica, dado o volume substancial dos investimentos públicos ambicionados – de cerca de 5 mil milhões de euros ao longo de 7 anos – e a importância estratégica do setor.

1.7 O CESE recomenda que se elabore uma avaliação intercalar da estratégia.

## 2. Introdução

2.1 No âmbito da sua política de relançamento dos investimentos para reforçar a indústria europeia, com vista a contribuir para a recuperação económica e para o crescimento (COM(2012) 582 final), a Comissão Europeia publicou uma comunicação sobre as micro e nanotecnologias, que já tinham sido definidas como uma das tecnologias facilitadoras essenciais numa comunicação anterior (COM(2012) 341 final), que se corresponde à iniciativa emblemática n.º 6 da Estratégia Europa 2020, tratada ao abrigo do Programa Horizonte 2020.

2.2 Os componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos são tecnologias facilitadoras de várias categorias de produtos que são, atualmente, indispensáveis para todo o tipo de atividades e contribuem para a inovação e a competitividade. As nove principais categorias de produtos são: 1) computadores, 2) periféricos de computadores e equipamento de escritório, 3) eletrónica destinada ao grande público, 4) servidores e dispositivos de memória, 5) equipamento de rede, 6) eletrónica automóvel, 7) eletrónica destinada à medicina, 8) eletrónica industrial e 9) eletrónica militar e aeroespacial.

2.3 O CESE verifica com agrado que, nesta nova comunicação, a Comissão vai ao encontro de algumas das recomendações expandidas em pareceres anteriores do Comité<sup>(1)</sup>, e manifesta uma vontade genuína de agir no sentido de reconquistar os mercados. Uma melhor utilização dos resultados da investigação e mais destaque para os produtos e as empresas líderes são as condições para o sucesso.

2.4 Segundo a Comissão, o volume de negócios a nível mundial deste setor rondava os 230 mil milhões de euros em 2012, e o valor dos produtos que incluem componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos elevava-se a cerca de 1,6 biliões de euros. Partindo da constatação de que, por um lado, a UE foi afetada por uma estagnação de 10 anos no que respeita ao apoio a I&D&I (comunicação, ponto 5.2) e, por outro, se verificou, nos últimos 15 anos, a transferência da produção em massa para a Ásia, que é detentora de patentes e de mão de obra qualificada (comunicação, ponto 3.3), a Comissão propõe que se desenvolva uma nova estratégia industrial europeia para a eletrónica, preconizando investimentos públicos coordenados e parcerias público-privadas com vista a mobilizar 10 mil milhões de euros em novos investimentos públicos e privados nas «tecnologias avançadas».

## 3. Síntese da comunicação

3.1 Para recuperar esse atraso e alcançar um ponto comparável aos EUA e à Ásia em termos de produção de componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos, a Comissão propõe:

- Aumentar e coordenar os investimentos em investigação, desenvolvimento e inovação (IDI) e gerar uma sinergia transfronteiras entre os esforços dos Estados-Membros e os da UE;
- Reforçar os polos de excelência europeus existentes para permanecer na vanguarda;
- Trabalhar de forma que os suportes digitais europeus (*chips* com base de silício) tenham melhor desempenho, sejam mais baratos (transição para as bolachas de 450 mm – linha «more Moore») e mais inteligentes (linha «more than Moore»).
- Mobilizar metade dos 10 mil milhões de euros nos próximos 7 anos a partir de fontes públicas regionais, nacionais e europeias e a outra metade a partir de parcerias público-privadas, com o objetivo de cobrir a cadeia de valor e de inovação, incluindo a que resulta do quadro do programa Horizonte 2020<sup>(2)</sup>.

As ambições da Comissão são:

- Fornecer mais componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos europeus às principais indústrias europeias;
- Reforçar a cadeia de aprovisionamento e os ecossistemas dessas tecnologias, oferecendo mais oportunidades às PME;
- Aumentar o investimento nas técnicas de fabrico avançado;
- Estimular a inovação em toda a cadeia, incluindo ao nível da conceção, para enriquecer a competitividade industrial europeia.

## 4. Observações gerais

4.1 As nanotecnologias são todos os produtos eletrónicos e optoeletrónicos. Representam as tecnologias denominadas do topo para a base que constituem os materiais aos quais se dá uma estrutura mais fina (micro) para criar elementos dos componentes como os transístores, condensadores e ligações elétricas. A investigação mais recente baseia-se numa abordagem da base para o topo, numa montagem em estruturas integradas de unidades nano (de 1 a 100 nm) como as moléculas e os nanotubos, tendo já funcionalidades elétricas intrínsecas que aumentam ainda mais o desempenho e a capacidade do silício.

<sup>(1)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 88; JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 808 final: Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação.

Tal como sublinhado no ponto 2.2, os componentes e sistemas elétricos aplicam-se em domínios muito variados, afetando quase todas as dimensões das atividades industriais e comerciais, bem como quase todas as vertentes das nossas vidas pessoais. Esta lista já não pode ser exaustiva.

4.2 O Comité congratula-se com a tónica posta numa verdadeira estratégia industrial em matéria de eletrónica, que condicione a capacidade de inovação em todos os setores de atividade, a competitividade e o futuro do continente, e com o empenho da Comissão em criar um vetor comum para todos os Estados-Membros, com vista construir uma liderança europeia. No que respeita ao mercado mundial de tecnologias facilitadoras essenciais (TFE), a concorrência é agressiva e o capital não chega à Europa. Para restabelecer a sua posição no mundo, a UE deve oferecer aos Estados-Membros condições adaptadas às indústrias relacionadas.

4.3 A comunicação propõe uma estratégia extremamente eurocêntrica que visa colmatar as lacunas da cadeia de valor da indústria eletrónica europeia. No entanto, as cadeias de valor na indústria eletrónica não são regionais, são globais. Os três intervenientes principais são as empresas líderes, os subcontratantes e os líderes de plataforma. Além disso, dezenas de outras entidades desempenham um papel importante na indústria no seu sentido mais alargado, incluindo vendedores de *software*, fabricantes de equipamentos de produção, distribuidores e fabricantes de componentes e de subsistemas mais genéricos.

O valor que reverte a favor das empresas mais poderosas nas cadeias de valor mundiais – empresas líderes com marcas internacionais e fornecedores de componentes com fortes posições na «plataforma de liderança» – pode ser extremamente elevado. A comunicação não explicita até que ponto, na cadeia de valor global, a Comissão tenciona orientar os seus esforços nem se as suas ambições vão para além dos componentes genéricos e dos subsistemas.

4.4 Para atrair os orçamentos avultados e que são necessários para este setor, a Comissão quer favorecer a cooperação, as alianças e as ações cruzadas, e espera que os investigadores e os líderes da indústria da eletrónica (AENEAS & CATRENE membros da direção, «Nanoelectronics beyond 2020») a ajudem a elaborar, até ao final de 2013, um roteiro que oriente a estratégia.

4.5 O CESE congratula-se com essa forte vontade de avançar e considera que a estratégia deve ser amplamente apoiada. Mais do que uma estratégia industrial europeia, este domínio merece uma verdadeira política industrial comum, que ofereça aos investigadores uma visão política global a curto e longo prazo. Trata-se de um domínio vital para a sobrevivência da Europa. O objetivo é beneficiar de um efeito de massa para transformar a investigação em produtos e, posteriormente, em produtos comercializáveis. Consequentemente, é imprescindível, por um

lado, estabelecer previsões industriais pelo menos a cinco anos, tal como o fazem as empresas comerciais concorrentes de países terceiros, e, por outro, criar pontes com a sociedade civil.

A excelência que os especialistas oferecem depende de mercados especializados e, entre o conceito e a comercialização do produto final, as PME de vanguarda carecem de meios, competências e visibilidade. A UE necessita de estratégias, produtos e líderes, o que não foi tido em conta na comunicação.

4.6 Nas primeiras quatro categorias de produtos mencionadas no ponto 2.2, só há um líder mundial oriundo da Europa. A presença europeia é mais marcada nos outros cinco setores, mas a Europa não tem uma posição dominante em nenhum setor. O CESE lamenta que a estratégia da Comissão não seja mais explícita em relação a estes obstáculos à entrada na cadeia de valor global. Um primeiro passo essencial será trazer de novo a fabricação subcontratada para a Europa.

4.7 O CESE congratula-se por a Comissão considerar urgente a intensificação e, sobretudo, a coordenação de todos os esforços envidados neste domínio pelos poderes públicos, para que estas tecnologias continuem a ser propriedade da UE mesmo quando vendidas no mundo inteiro.

4.8 Para o CESE, é fundamental favorecer as sinergias a nível transfronteiriço, sendo igualmente crucial estimular as energias nos Estados-Membros como base para essa interação sinérgica. A Europa pode ser mais do que apenas a soma das suas partes. Os Estados-Membros dispõem eles próprios do capital intelectual necessário para terem um impacto global. A questão prende-se não só com sinergias transfronteiriças, mas também com a energia, visão e ambição dentro das fronteiras.

4.9 A coordenação deverá ser muito estruturada, para que a fragmentação que já se verifica entre Estados-Membros não seja agravada ainda mais pelo nível regional ou universitário (polos de excelência). Convém assegurar que a estratégia se adapta à dinâmica específica do setor das micro e nanotecnologias.

4.10 O CESE considera que é necessário encontrar um equilíbrio entre uma estratégia assente na procura do mercado e a necessária política industrial comum. O mercado não pode, portanto, ser o único ponto de referência (comunicação, segundo parágrafo do ponto 5.3 e ponto 4 do anexo). Ainda assim, o CESE considera que a UE não deve ignorar o mecanismo de descoberta sustentado pelo mercado.

4.11 É positivo criar uma indústria europeia mais robusta e uma nova estratégia para os componentes e sistemas eletrónicos, mas estas devem estar conforme aos artigos 3.º do TUE e 9.º e 11.º do TFUE. Apesar da complexidade de todos estes fatores, importa referir as consequências socioeconómicas do desenvolvimento *das* nanotecnologias e do desenvolvimento *através* das nanotecnologias.

4.11.1 O Comité reputa necessário avaliar e quantificar os dados relativos ao número de postos de trabalho no setor, às formações, às qualificações e às competências necessárias. O número de postos de trabalho está atualmente a aumentar, mas faltam as competências necessárias. Esta inadequação deve ser resolvida, o que exige investimentos a longo prazo, que devem igualmente ser calculados. O objetivo final é que todos contribuam para consolidar a posição da UE no mundo dos componentes e sistemas eletrónicos. O CESE lamenta que a Comissão não tenha estes aspetos em consideração na comunicação, apesar de estarem muito presentes no texto anterior de 2012 (COM(2012) 582 final), e que não tenha indicado os montantes a afetar a estes elementos.

4.11.2 Os aparelhos eletrónicos fazem parte dos produtos que contêm nanopartículas e que estão e estarão à disposição dos consumidores. Na verdade, as nanopartículas fazem parte dos componentes da eletrónica molecular híbrida, dos semicondutores, dos nanotubos e nanofios ou da eletrónica molecular avançada. A nanoeletrónica de tensão baixa e de tensão ultra-baixa é uma importante área para a investigação e desenvolvimento, com tendência para gerar novos circuitos que funcionam perto do limite teórico de consumo de energia por *bit*. O impacto do desgaste e da deterioração no fim da vida dos nanomateriais utilizados nos aparelhos eletrónicos atuais, em fase de criação e futuros deve ser tido em conta pela UE, numa ótica de desenvolvimento sustentável e de conservação do ambiente e dos seres vivos, ainda que a atual definição de nanomateriais proposta pela Comissão Europeia não faça da saúde uma preocupação associada à micro e nanoeletrónica. Importa aplicar o princípio da precaução.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Uma verdadeira estratégia industrial

5.1.1 O Comité considera adequada a estratégia da Comissão que visa colmatar as lacunas da cadeia de valor na produção e inverter a atual tendência, trazendo novamente para a Europa os elos em falta da cadeia de valor das tecnologias micro e nanoeletrónicas. Interroga-se, contudo, sobre os motivos dos 10 anos de estagnação (reconhecidos explicitamente no ponto 5.2 da comunicação) nos orçamentos de I&D&I da UE, apesar da sua reputação a nível mundial, que impediram a União de se posicionar nos mercados mundiais no momento crucial do despertar da China. A análise destas razões, assim como da dinâmica das cadeias de valor globais examinada na secção 4 do presente parecer, permitirá evitar erros no futuro. Para tal, será possivelmente necessário procurar inspiração nas estratégias de outras regiões do mundo e encontrar incentivos úteis para trazer novamente determinadas produções para a Europa.

5.1.2 O CESE considera que a competitividade alcançada através do custo da mão de obra aniquilou setores inteiros (setor têxtil, do calçado, dos pneus, metalúrgico, entre outros). A subcontratação teve o mesmo efeito na eletrónica. A estratégia para o setor da eletrónica deveria ter em conta estes elementos e medir as novas formas de competitividade, através do nível de competências, da criação de mais polos e da excelência dos mesmos, da difusão de conhecimentos entre um maior número de empresas, da flexibilidade interna, etc.

5.1.3 O Comité acredita que as PME europeias e as respetivas marcas poderiam ser apoiadas não só por auxílios financeiros mas também por uma proteção coordenada por parte da UE. A estratégia em análise deverá contemplar as questões das patentes, da proteção do segredo comercial e do combate à cibercriminalidade e ao roubo de patentes.

O comércio livre multilateral abre todas as fronteiras para lá da regulamentação coordenada que a OMC poderia facultar. Na opinião do CESE, a estratégia em apreço deve ser tida em conta no âmbito das negociações dos acordos de comércio livre atualmente em curso (com o Japão e os EUA). Ao contrário do que tencionavam originalmente os fundadores da União Europeia, os acordos de comércio livre abrem mercados cujos parceiros não seguem, *a priori*, as mesmas regras do que a UE.

### 5.2 Financiamento

5.2.1 A participação na corrida aos mercados exige investimentos que os Estados-Membros, em crise e sujeitos aos cortes orçamentais exigidos pela UE, já não têm capacidade para assegurar. A Comissão apela, por isso, ao empenho do setor privado. No entanto, a crise agravou as dificuldades das PME, sobretudo as inovadoras, no acesso ao crédito, quase a ponto de serem estranguladas pelos bancos.

5.2.2 O Comité aprecia o facto de a Comissão destacar o financiamento destas empresas, ajudando a desbloquear a situação.

5.2.3 A capacidade de ação dos contribuintes é limitada pelos défices e dívida públicos, incluindo os sistemas de proteção social. Assim, os meios de controlo disponíveis para comprovar o empenho das empresas em manter e desenvolver iniciativas de criação e fabrico na Europa (ponto 7.1 da comunicação) não parecem estar suficientemente desenvolvidos.

O CESE considera que o regime de auxílios estatais e subvenções poderia ser flexibilizado com vista a

1. garantir às empresas do setor uma melhor capacidade de reação neste mercado mundial do futuro;
2. estabelecer um intercâmbio de boas práticas entre todos os investigadores;
3. facilitar a emergência de novos centros de excelência nas cidades que estejam dispostas a acolhê-los;
4. criar regras de solidariedade que impeçam o dumping dentro da UE;
5. simplificar os procedimentos e critérios de acesso aos fundos e informar os bancos a este respeito.

5.2.3.1 O CESE gostaria que a articulação com os fundos estruturais e com o BEI fosse mais clara, especialmente para os países da UE que sofrem com a severa crise financeira, onde a contração substancial da despesa pública e o congelamento dos investimentos privados tornaram qualquer ajuda ilusória, e onde os fundos estruturais já deixaram de atuar como um milagre. O Comité sugere que a UE dê aos investigadores pertinentes nestes países a possibilidade de integrarem os melhores centros europeus de investigação.

5.2.3.2 O CESE entende que também se poderão contar com fundos privados, mas que é aleatório basear uma estratégia de longo prazo nesta hipótese.

### 5.3 Coordenação

5.3.1 O CESE aprova o papel que a UE pretende desempenhar como coordenadora dos esforços, bem como a escolha da Comissão de recorrer ao artigo 187.º do Tratado e criar uma empresa comum (nova iniciativa tecnológica conjunta). Na verdade, o mercado, por si só, não desempenhará qualquer papel, uma vez que não tem uma vontade política que defina orientações.

5.3.2 A UE é o nível governativo mais indicado para organizar a transversalidade, evitar a redundância nas iniciativas de investigação, mobilizar as cadeias de valor e comercializar os resultados nas melhores condições. O CESE lembra que convém ter em conta as diferenças nos níveis de desenvolvimento da investigação dos vários Estados-Membros, para não valorizar apenas os polos de excelência mas, pelo contrário, disponibilizar os novos fundos a todos. Nos casos em que não é possível aplicar em toda a parte o mesmo modelo comercial, é importante que as pequenas empresas em fase de arranque também possam ser ajudadas.

5.3.3 Convém ter em mente que o objetivo de integrar verticalmente os sistemas informáticos (antigo programa ARTEMIS) com a nanoeletrónica (antiga ITC ENIAC), promovendo a colaboração horizontal entre empresas e universidades a nível transnacional, é ambicioso. Uma vez que a realização de descobertas exige uma pluridisciplinaridade cada vez maior para compreender as propriedades da nanotecnologia, o CESE considera útil prestar esclarecimentos sobre as especificidades das regiões e dos polos de excelência, sobre a proteção da informação que deverá circular e sobre as patentes criadas.

### 5.4 Impacto socioeconómico

5.4.1 O impacto socioeconómico não é referido na comunicação, que se debruça apenas sobre a eficácia, ainda que nada seja possível fazer nesta matéria sem ter em conta o capital humano (artigos 3.º, n.º 3, do TUE e 9.º e 11.º do TFUE).

#### 5.4.1.1 Emprego

— Segundo a Comissão, as empresas da micro e nanoeletrónica empregariam diretamente 200 000 pessoas e indiretamente 1 milhão. A procura de competências é cada vez maior.

— No final da cadeia de valor, as empresas devem poder transformar os seus investimentos em bom desempenho (em termos de qualidade e em termos financeiros e comerciais). A UE está na vanguarda da investigação mundial e tem de ser capaz de traduzir essa posição em empregos.

— Chegou a altura de a UE generalizar o nível de competência que atingiu em certos nichos desenvolvendo, para tal, a informação, as formações, as competências, etc.

— O Comité espera que o financiamento dos projetos não se faça às custas da promoção da inclusão social e da luta contra a pobreza, e lembra que uma mão de obra bem formada, qualificada e remunerada devidamente permite assegurar a qualidade do produto final.

#### 5.4.1.2 Formação

— O CESE gostaria que a Comissão reiterasse o teor da sua comunicação COM(2012) 582 final (capítulo III, subsecção D). O capital humano e as competências, assim como a antevisão das necessidades, são mais indispensáveis do que nunca para o sucesso de qualquer iniciativa no domínio da micro e nanoeletrónica, que é, por natureza, evolutivo. A Comissão já previu uma tabela de equivalências, destinada a facilitar a mobilidade dentro da Europa.

— Todos os Estados-Membros têm situações diferentes quanto à tributação, ensino, acesso aos capitais e custo da mão de obra, uma vez que não há harmonização nesse sentido. O CESE apoia a ênfase que a Comissão coloca nas competências e convida-a a envidar todos os esforços para facilitar na UE a convergência das formações, qualificações, conhecimentos práticos e habilitações académicas necessários para cobrir toda a cadeia de valor da indústria europeia da micro e nanoeletrónica.

#### 5.4.1.3 Saúde

5.4.1.3.1 A OCDE definiu as nanotecnologias como tecnologias que permitem a manipulação, estudo ou exploração de estruturas e sistemas de muito pequena dimensão (2009). Quer sejam naturais ou fabricados, estes materiais são indispensáveis às nanotecnologias e são manipulados e utilizados por seres humanos, enquanto cidadãos e trabalhadores.

5.4.1.3.2 O CESE considera necessário, numa comunicação que visa fazer da UE um líder mundial nesta matéria, contemplar as devidas salvaguardas e referir os riscos para a saúde humana, lembrando o princípio da precaução, para que os benefícios sejam sentidos por todos, os riscos sejam reduzidos ao mínimo e não se verifique outro caso como o da utilização do amianto. Alguns componentes atuais e futuros dos sistemas nanoeletrónicos conseguem penetrar as barreiras pulmonar, hematoencefálica ou placentar e têm uma superfície de interação considerável.

5.4.1.3.3 Além disso, o setor da saúde também utiliza sistemas nanoeletrónicos, contribuindo assim para o desenvolvimento da investigação. Importa lembrar que, atualmente, tal é possível graças aos sistemas de proteção social, que poderão representar um mercado para a investigação, desde que a crise, o desemprego e os défices assim o permitam.

#### 5.4.1.4 Desenvolvimento sustentável

5.4.1.4.1 O CESE lembra a «Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» ambicionada pela Comissão («Estratégia Europa 2020», COM(2010) 2020 final) e entende que a estratégia europeia para os componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos está no cerne deste tema.

5.4.1.4.2 Assim, esta estratégia não deve esquecer que a indústria que se pretende desenvolver já produz resíduos específicos e produzi-los-á ainda mais, o que requer, desde a fase da investigação, uma gestão e financiamento do ciclo de vida dos nano e micromateriais, especialmente os fabricados, bem como dos sistemas que os utilizam (numa abordagem da base para o topo), especialmente porque os riscos ainda não são conhecidos

na sua totalidade. Neste sentido, seria porventura vantajoso completar em conformidade com a Diretiva relativa à tributação da energia <sup>(3)</sup>.

5.4.1.4.3 Na opinião do CESE, a estratégia industrial proposta pode ser tratada como uma política de grandes obras e deve cumprir os requisitos do desenvolvimento sustentável.

#### 5.4.1.5 Governação

Certos Estados-Membros já organizaram debates com os cidadãos sobre esta revolução industrial. No fim da cadeia de valor, o desafio é conquistar a confiança dos cidadãos e consumidores para que adquiram produtos europeus.

Para tal, o CESE advoga o envolvimento de todos os intervenientes, bem como um debate sobre a gestão dos riscos e uma definição do conceito de inovação responsável. Se forem tidos em conta os interesses coletivos e as responsabilidades dos vários intervenientes e se forem identificadas as questões e os conflitos de interesse, tal contribuirá inevitavelmente para que se encontrem soluções socialmente aceitáveis para os cidadãos conscientes dos investimentos solicitados e da importância estratégica do setor.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(3)</sup> COM(2011) 169 final.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera as Diretivas 2006/112/CE e 2008/118/CE no que diz respeito às regiões ultraperiféricas francesas e em especial a Maiote**

[COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS)]

(2014/C 67/37)

Em 12 de setembro, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Conselho que altera as Diretivas 2006/112/CE e 2008/118/CE no que diz respeito às regiões ultraperiféricas francesas e em especial a Maiote*

COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro) decidiu, por 149 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no que respeita à dotação financeira do Fundo Social Europeu para certos Estados-Membros**

[COM(2013) 560 final – 2013/0271 (COD)]

(2014/C 67/38)

Em 6 e 10 de setembro de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, em conformidade com os artigos 177.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no que respeita à dotação financeira do Fundo Social Europeu para certos Estados-Membros*

COM(2013) 560 final – 2013/0271(COD).

O Comité, na 493.<sup>a</sup> reunião plenária, realizada em 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro), decidiu, por 149 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o projeto de proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica — Projeto apresentado ao abrigo do artigo 31.º do Tratado Euratom para parecer do Comité Económico e Social Europeu**

[COM(2013) 576 draft]

(2014/C 67/39)

Em 6 de agosto de 2013, a Comissão Europeia decidiu, ao abrigo do artigo 31.º do Tratado Euratom, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Projeto de proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica*

COM(2013) 576 DRAFT.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 493.ª reunião plenária de 16 e 17 de outubro (sessão de 16 de outubro de 2013) decidiu, por 149 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo à abertura e modo de gestão de contingentes pautais autónomos da União aquando da importação de determinados produtos da pesca para as ilhas Canárias de 2014 a 2020**

[COM(2013) 552 final — 2013/0266 CNS]

(2014/C 67/40)

Em 16 de setembro de 2013, o Conselho, decidiu, nos termos do artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Conselho relativo à abertura e modo de gestão de contingentes pautais autónomos da União aquando da importação de determinados produtos da pesca para as ilhas Canárias de 2014 a 2020*

COM(2013) 552 final — 2013/0266 CNS.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 (sessão de 16 de outubro) decidiu, por 149 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de outubro de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---





2014/C 67/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infrações às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia [COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD)] e a comunicação da Comissão sobre a quantificação dos danos nas ações de indemnização que tenham por fundamento as infrações aos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [C(2013) 3440] ..... 83	83
2014/C 67/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa Copernicus e revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010 [COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD)] ..... 88	88
2014/C 67/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às taxas a pagar à Agência Europeia de Medicamentos pela realização de atividades de farmacovigilância relativas aos medicamentos para uso humano [COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD)] ..... 92	92
2014/C 67/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública [COM(2013) 453 final] ..... 96	96
2014/C 67/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à disponibilização no mercado de equipamentos sob pressão (reformulação) [COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD)] ..... 101	101
2014/C 67/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo [COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD)] e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos no domínio da justiça que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo [COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD)] ..... 104	104
2014/C 67/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros [COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE)] ..... 110	110
2014/C 67/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE) [COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD)] ..... 116	116
2014/C 67/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Reforçar a dimensão social da União Económica e Monetária [COM(2013) 690 final] ..... 122	122



<u>Número de informação</u>	Índice ( <i>continuação</i> )	Página
2014/C 67/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente [COM(2013) 542 <i>final</i> ] .....	125
2014/C 67/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Tecnologias e inovação energéticas [COM(2013) 253 <i>final</i> ] .....	132
2014/C 67/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e que revoga a Decisão n.º 1336/97/CE [COM(2013) 329 <i>final</i> – 2011/0299 (COD)] .....	137
2014/C 67/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão — Cintura Azul, um espaço único para o transporte marítimo [COM(2013) 510 <i>final</i> ] .....	141
2014/C 67/29	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 — O acordo internacional de 2015 sobre as alterações climáticas: Modelar a política climática internacional para além de 2020 [COM(2013) 167 <i>final</i> ] .....	145
2014/C 67/30	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE [COM(2013) 229 <i>final</i> ] .....	150
2014/C 67/31	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa [COM(2013) 249 <i>final</i> ] .....	153
2014/C 67/32	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 302/2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo [(COM(2013) 250 <i>final</i> ) – 2013/133 (COD)] .....	157
2014/C 67/33	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas [COM(2013) 216 <i>final</i> ] .....	160



2014/C 67/34	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de alimentos para consumo humano e animal e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade, material de reprodução vegetal e produtos fitofarmacêuticos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 1/2005, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 834/2007, (CE) n.º 1099/2009, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012 e (UE) n.º .../2013 e as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (Regulamento sobre os controlos oficiais) [COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD)], e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal, que altera as Diretivas 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004 e (CE) n.º 396/2005, a Diretiva 2009/128/CE e o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 e que revoga as Decisões 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE do Conselho [COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD)] .....	166
2014/C 67/35	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 [COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD)] .....	170
2014/C 67/36	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia europeia para os componentes e sistemas micro e nanoeletrónicos [COM(2013) 298 final] .....	175
2014/C 67/37	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera as Diretivas 2006/112/CE e 2008/118/CE no que diz respeito às regiões ultraperiféricas francesas e em especial a Maiote [COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS)] .....	181
2014/C 67/38	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no que respeita à dotação financeira do Fundo Social Europeu para certos Estados-Membros [COM(2013) 560 final — 2013/0271 (COD)] .....	182
2014/C 67/39	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o projeto de proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica — Projeto apresentado ao abrigo do artigo 31.º do Tratado Euratom para parecer do Comité Económico e Social Europeu [COM(2013) 576 draft] .....	183
2014/C 67/40	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo à abertura e modo de gestão de contingentes pautais autónomos da União aquando da importação de determinados produtos da pesca para as ilhas Canárias de 2014 a 2020 [COM(2013) 552 final — 2013/0266 CNS] .....	184

**EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.**

**Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>**



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**