



Índice

I Resoluções, recomendações e pareceres

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

517.a reunião plenária do CESE de 25 e 26 de maio de 2016

2016/C 303/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Recursos endógenos de carvão na transição energética da UE» (parecer de iniciativa)	1
2016/C 303/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes» (parecer de iniciativa)	10
2016/C 303/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais» (parecer de iniciativa)	17
2016/C 303/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A inovação como impulsionadora de novos modelos económicos» (parecer exploratório)	28
2016/C 303/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A economia da partilha e a autorregulação» (parecer exploratório)	36
2016/C 303/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o programa REFIT (parecer exploratório)	45
2016/C 303/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Mutação das rela�es laborais e respetivo impacto na manuten�o de um sério digno, e repercussões da evolu�o tecnológica no sistema de segurança social e no direito do trabalho» (parecer exploratório)	54

2016/C 303/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis» (parecer exploratório)	64
2016/C 303/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (parecer exploratório)	73

III Atos preparatórios

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

517.a reunião plenária do CESE de 25 e 26 de maio de 2016

2016/C 303/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Programa de trabalho anual da União em matéria de normalização europeia para 2016» [COM(2015) 686 final]	81
2016/C 303/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos» [COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]	86
2016/C 303/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no que diz respeito a determinadas datas» [COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)] e a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários» [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]	91
2016/C 303/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Investir no emprego e no crescimento — maximizar o contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento» [COM(2015) 639 final]	94
2016/C 303/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços» [COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]	103
2016/C 303/15	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 768/2005 do Conselho que estabelece uma Agência Comunitária de Controlo das Pescas» [COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)] a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas» [COM(2015) 673 final] e a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho» [COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]	109

2016/C 303/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão sustentável das frotas de pesca externas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho» [COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]	116
2016/C 303/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercúrio e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1102/2008» [COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]	122
2016/C 303/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização da faixa de frequências de 470-790 MHz na União» [COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]	127
2016/C 303/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro das relações da UE com o Grupo de Estados ACP»	131
2016/C 303/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Revisão da Política Europeia de Vizinhança» [JOIN(2015) 50 final]	138
2016/C 303/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 258/2014 que cria um programa da União de apoio a atividades específicas no domínio da informação financeira e da auditoria para o período 2014-2020» [COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]	147
2016/C 303/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013, no que se refere ao ano civil de 2016» [COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)]	148

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

517.A REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE DE 25 E 26 DE MAIO DE 2016

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Recursos endógenos de carvão na transição energética da UE»

(parecer de iniciativa)

(2016/C 303/01)

Relator-geral: Dumitru FORNEA

Correlatora-geral: Renata EISENVORTOVÁ

Em 19 de fevereiro de 2015, 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

Contributo dos recursos endógenos de hulha e de lenhite para a segurança energética da UE.

(parecer de iniciativa)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 5 de novembro de 2015.

Na sua reunião de 24 de maio de 2016, a Mesa decidiu alterar o título do parecer para

Recursos endógenos de carvão na transição energética da UE.

Na 517.ª reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 139 votos a favor, 17 votos contra e 54 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 No processo de **transição energética para a economia hipocarbónica**, o sistema energético da UE enfrenta um período de profundas mudanças tecnológicas, económicas e sociais que afetarão muitos dos setores da energia, incluindo a indústria do carvão e, portanto, as regiões carboníferas da UE.

1.2 Em alguns Estados-Membros, **os recursos endógenos de hulha e lenhite continuam a ser importantes para a produção de eletricidade e calor**. Contribuem para um **aprovisionamento energético seguro a preços acessíveis** e para a **competitividade económica**, para além de desempenharem um **papel estabilizador no sistema energético**, tanto em termos técnicos como económicos.

1.3 Todavia, as **regiões carboníferas** atualmente em atividade **têm de se preparar para a eliminação progressiva da produção de carvão**, a fim de se alinharem pelas decisões da UE em matéria de política energética e climática no que diz respeito à utilização de combustíveis fósseis ou por razões de ordem económica.

1.4 O futuro das regiões atualmente dependentes da utilização de carvão e as condições de vida futuras nessas regiões devem ser considerados no âmbito de um **planeamento prospetivo que abranja duas gerações**, ou seja 25 a 50 anos. A eliminação progressiva da utilização de carvão para fins energéticos nestas regiões não pode conduzir à sua estagnação. Tendo em conta o seu potencial económico e social, estas regiões devem participar na execução da política climática e energética da UE. Cumpre lograr o desenvolvimento sustentável destas regiões garantindo o diálogo no plano político, civil e social de molde a assegurar que há planos para a transição a nível nacional, setorial e empresarial.

1.5 Para preservar a segurança energética, a competitividade industrial, o ambiente, o cumprimento dos compromissos de redução dos GEE (gases com efeito de estufa) e a coesão social nas regiões carboníferas, o CESE recomenda a elaboração de um **plano de apoio às comunidades e regiões dependentes da produção de carvão (doravante o «plano»)**, que dê resposta às questões ligadas à reestruturação da indústria do carvão no período de transição energética, para que as regiões carboníferas se possam adaptar às mudanças.

1.6 O **plano** poderia ser **desenvolvido por um grupo consultivo** em cooperação com a **Comissão Europeia e o Parlamento Europeu**. Os membros do grupo consultivo deveriam ser representantes das regiões mineiras, dos sindicatos, de ONG, do setor de I&D e da indústria do carvão.

1.7 **O plano deve assentar em três pilares:** (i) diálogos no plano político, civil e social; (ii) investimentos económicos, sociais e ambientais; (iii) investimentos na educação, formação, investigação e desenvolvimento, inovação e cultura.

1.8 O plano deverá **incentivar as regiões para a mudança**, estimular o desenvolvimento inovador, manter a capacidade de atração para o investimento e criar oportunidades de emprego e de uma vida digna. Neste processo de transição, importa tirar pleno partido dos conhecimentos especializados e do potencial das regiões mineiras.

1.9 **Os órgãos de poder regional, os governos dos Estados-Membros e as instituições da UE têm de se empenhar** na transição energética e na reestruturação correspondente das regiões carboníferas.

1.10 **O Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões têm a experiência necessária para participar neste processo**, tanto a nível europeu como a nível nacional. Também estão aptos a fornecer um enquadramento eficaz para o diálogo político, social e civil necessário para a consulta das pessoas das regiões carboníferas.

1.11 No atinente à transição energética, uma das principais preocupações das regiões carboníferas da UE é a existência de um **quadro político e institucional adequado capaz de estimular o investimento público e privado** que será necessário nos anos vindouros.

2. A transição energética da UE

2.1 Na última década, a **UE** assistiu a **mudanças de fundo no seu sistema energético**. A UE está em vias de transitar para uma economia hipocarbónica e atingir as suas metas em matéria de emissões de gases com efeito de estufa, eficiência energética e fontes de energia renováveis em resposta aos seus objetivos «20-20-20». Em 2014, a UE aprovou o quadro de ação relativo ao clima e à energia para 2030, que prevê uma redução de 40 % nas emissões de gases com efeito de estufa, uma quota de consumo de energias renováveis de 27 % e uma poupança energética de 27 %. Estas metas intercalares destinam-se a ajudar a UE a cumprir o seu objetivo a longo prazo de redução dos gases com efeito de estufa até 2050, com uma redução das emissões na ordem dos 80-95 %.

2.2 Por conseguinte, o sistema energético da UE está a **transitar de uma era dominada pelos combustíveis fósseis** e pela produção de energia em grandes centrais para a produção de energia a partir de fontes renováveis em instalações descentralizadas, maximizando em simultâneo as oportunidades proporcionadas pelo aumento da eficiência energética e por uma gestão mais eficaz da procura de energia.

2.3 A transição energética e a ambiciosa política climática da UE obtiveram forte apoio no projeto da **União da Energia** e foram alvo de grande promoção após o **Acordo de Paris**, o que envia um sinal claro em prol de uma redução das emissões de molde a manter o aumento da temperatura média global abaixo do limite acordado de 2°C até ao final do século.

2.4 A fim de estabilizar o clima, **impõem-se alterações profundas** nos sistemas energéticos de todos os setores económicos ⁽¹⁾.

2.5 A transição energética engloba **aspectos de ordem tecnológica, científica, societal, cultural, económica e ambiental**, sendo claro que implica um papel mais ativo por parte dos indivíduos e das comunidades. Este processo exige um enfoque especial na investigação e no desenvolvimento, visto que gera novos reptos para o sistema energético e os setores da indústria que têm de reagir e de se adaptar à situação.

3. O carvão e a indústria do carvão na Europa

3.1 A **indústria do carvão** é um dos setores **profundamente afetados pela transição energética**. Durante séculos, o carvão esteve no centro dos progressos industriais e sociais na Europa e no mundo. Na sua génese, a própria União Europeia resultou de uma vontade política de congregar os recursos da produção de carvão e de aço dos primeiros seis Estados-Membros fundadores ⁽²⁾.

3.2 As **preocupações atuais em matéria de proteção do ambiente, alterações climáticas e saúde humana** ⁽³⁾ motivaram uma série de abordagens políticas e sociais que põem em causa a necessidade de prosseguir com a utilização do carvão e de outros combustíveis fósseis para a produção de eletricidade e calor.

3.3 Mercê desta nova abordagem política, **os dias do carvão parecem estar contados**, não obstante o facto de, atualmente, mais de um quarto da eletricidade da UE ainda ser gerado por 280 centrais elétricas a carvão em 22 países. Só há seis países que não utilizam carvão para a produção de eletricidade: Chipre, Estónia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Malta ⁽⁴⁾.

3.4 Embora a ideia de eliminar progressivamente o carvão do cabaz energético pareça ser geralmente aceite nos Estados-Membros onde não há exploração de recursos endógenos de carvão, o mesmo não se passa nas **regiões carboníferas da UE**, tratando-se de um setor que gera postos de trabalho diretos para 240 mil trabalhadores. Se se tiverem em conta os postos de trabalho no setor do equipamento mineiro, os da cadeia de aprovisionamento e os indiretos, esta indústria é responsável por cerca de **um milhão de postos de trabalho**, muitos dos quais em regiões que não oferecem muito mais oportunidades de emprego ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Em 2015, os países do G7 concordaram na necessidade de uma descarbonização total da economia mundial no decurso deste século e, portanto, de uma «transformação dos setores da energia até 2050».

⁽²⁾ O Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em Paris em 1951, reuniu a França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux numa comunidade destinada a viabilizar a livre circulação do carvão e do aço, bem como o livre acesso às fontes de produção. Este tratado está na origem das instituições tal como as conhecemos hoje em dia.

⁽³⁾ <http://www.env-health.org/resources/press-releases/article/eur8-5-billion-in-health-costs>

⁽⁴⁾ Relatório da Greenpeace, «End of an Era: Why every European country needs a coal phase-out plan» [O fim de uma era: Porque todos os países europeus precisam de um plano para a eliminação progressiva do carvão].

⁽⁵⁾ EURACOAL (2013) «Coal industry across Europe» [A indústria do carvão na Europa], p. 20.

3.5 Seis **Estados-Membros** fazem extração de hulha: Alemanha, Espanha, Polónia, Reino Unido, República Checa e Roménia. Há dez Estados-Membros que exploram a lenhite como combustível competitivo para a geração de eletricidade: Alemanha, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Grécia, Hungria, Polónia, República Checa e Roménia.

3.6 Nestes países, **os recursos endógenos de hulha e lenhite** desempenham um papel importante em termos de garantir a **segurança do abastecimento**, contribuindo assim para alcançar a segurança energética da UE e **reduzir a elevada dependência das importações**. Como referido na Estratégia Europeia de Segurança Energética ⁽⁶⁾, a fatura energética externa da UE representa mais de mil milhões de EUR por dia. Em 2013, a fatura total rondou os 400 mil milhões de EUR, ou seja, mais de um quinto do total das importações da UE. Foi necessário importar 90 % do petróleo bruto, 66 % do gás natural, 42 % dos combustíveis sólidos e 40 % do combustível nuclear. Em alguns Estados-Membros da UE com uma produção endógena de carvão em larga escala — na Alemanha e na República Checa, por exemplo — cerca de 50 % da eletricidade é gerada em centrais a carvão. Na Polónia, este valor ultrapassa os 80 %.

3.7 Para além da sua utilização na produção de eletricidade, o carvão é usado para **muitos outros fins**. É utilizado no fabrico de cimento e pode ser convertido em combustíveis líquidos. Entre outros grandes utilizadores de carvão incluem-se as refinarias de aço, os fabricantes de papel, as indústrias química e farmacêutica e o setor da transformação alimentar.

3.8 O carvão também é uma componente essencial no fabrico de **produtos especializado**, como o carvão ativado utilizado em filtros ou as fibras de carbono utilizadas no setor aeroespacial, na engenharia civil, no setor militar, etc. Estão disponíveis processos industriais para o fabrico de combustíveis sintéticos ou dos produtos químicos de base necessários à indústria, como o metanol. Com base no metanol, é possível fabricar uma vasta gama de produtos petroquímicos que são atualmente produzidos a partir de outros combustíveis fósseis.

3.9 Para atingir o objetivo de uma União da Energia resiliente, dotada de uma política em matéria de alterações climáticas orientada para o futuro, os setores energéticos da UE têm de envidar esforços sérios e intensos na ótica da necessária transição energética. A indústria do carvão tem de se centrar numa **utilização mais limpa e mais eficiente e desenvolver utilizações alternativas para o carvão**. Por conseguinte, a UE deve afetar os fundos necessários para a investigação e o desenvolvimento no campo da química do carvão.

4. Medidas para uma utilização do carvão mais inócua e eficiente

4.1 Embora **se preveja uma eliminação progressiva do carvão** na UE **algures no futuro**, em alguns países e regiões mineiras o carvão continuará a ser utilizado durante décadas. De acordo com o Tratado de Lisboa, os Estados-Membros têm direito a explorar os seus próprios recursos energéticos e a determinar a combinação de fontes de energia, sabendo que não deve haver subvenções para a produção de energia e tendo presentes todas as obrigações em matéria de alterações climáticas. No entanto, a indústria do carvão tem de fazer face à transição energética em curso, à passagem **para uma economia hipocarbónica** e, em particular, ao objetivo da descarbonização utilizando todas as medidas e técnicas disponíveis para uma utilização do carvão mais inócua e eficiente. São de referir, a este respeito, vários instrumentos de utilidade comprovada: o aumento da eficiência, a flexibilidade e a cogeração.

4.2 Uma vez que a produção de eletricidade constitui a principal utilização do carvão, o **aumento da eficiência** constitui um instrumento importante para ela seja menos poluente. Graças a uma eficiência elevada, pode-se produzir mais eletricidade a partir de cada tonelada de carvão e reduzir as emissões de CO₂ em 30 % ou mais. Na Alemanha, há bons exemplos de centrais elétricas a carvão com elevado grau de eficiência, nomeadamente no caso das centrais que operam com tecnologias baseadas na otimização dos sistemas. Estas centrais elétricas a carvão também são muito **flexíveis** e podem rapidamente aumentar ou diminuir a produção, desse modo apoiando as energias renováveis intermitentes.

⁽⁶⁾ COM(2014) 0330 final, 28.5.2014.

4.3 A **cogeração (produção combinada calor-eletricidade — PCCE)** é uma forma eficaz e eficiente de produção de energia, com consideráveis vantagens tanto em termos de energia e como do ambiente. As centrais de produção de energia convencionais libertam calor residual para o ambiente. As centrais de cogeração captam este calor e utilizam-no, usando assim o combustível de modo mais eficiente. Atualmente, a UE produz 11,7 % da sua eletricidade por cogeração ⁽⁷⁾.

4.4 A médio prazo, espera-se que a **captura e armazenamento do dióxido de carbono (CAC)** tenha um papel a desempenhar numa economia descarbonizada. Antes de avançar com medidas que requeiram tecnologias CAC, há que melhorar os processos existentes em larga escala, otimizar as infraestruturas e o armazenamento e garantir a competitividade da eletricidade produzida em centrais a carvão com CAC. Tem de haver uma avaliação do impacto ambiental e uma análise de custo-benefício.

4.5 No contexto de uma utilização do carvão mais eficiente e menos poluente, também são de referir usos alternativos do carvão, de que a **liquefação do carvão** é um exemplo. O carvão pode ser convertido em combustíveis líquidos — gasolina, gasóleo e combustível para aviação a jato ou produtos petroquímicos. As tecnologias necessárias já estão desenvolvidas, mas há que tomar em conta os custos operacionais e de investimento.

5. As regiões carboníferas europeias e o seu futuro

5.1 A situação nas regiões carboníferas europeias

5.1.1 As **regiões carboníferas** são zonas industriais tradicionais onde a industrialização estava associada à exploração dos recursos minerais locais. Estão, por isso, **historicamente ligadas aos setores tradicionais da economia**, em cujo âmbito a indústria metalúrgica pesada, a indústria química e o setor da energia desempenham papéis de destaque. Nos últimos anos, estes setores e as empresas que neles operam tiveram de enfrentar mudanças rápidas no ambiente externo (condições de mercado, concorrência, clientes, tecnologias) e mudanças internas fundamentais (transferências de propriedade, objetivos dos proprietários e força do capital).

5.1.2 Para além das grandes mudanças, algumas indústrias tradicionais entraram em estagnação, foram sujeitas a deslocalização ou inclusive a eliminação gradual. Em algumas regiões, o carvão europeu não conseguiu competir com o carvão importado ou com outras fontes de energia fósseis, o que precipitou um declínio dramático da exploração mineira do carvão. Para dar apenas um exemplo, o Reino Unido produzia há cem anos cerca de 300 milhões de toneladas de carvão por ano e empregava mais de um milhão de mineiros. Embora a desindustrialização tenha causado a perda de postos de trabalho, **as empresas de extração de carvão continuaram a ser alguns dos maiores empregadores em certas regiões**. A eliminação progressiva ou o abandono total das operações das empresas de extração de carvão tem, portanto, sérias repercussões nessas regiões. Esta situação teve um impacto considerável nas pequenas e médias empresas associadas a empresas mineiras.

5.1.3 Em muitos países, as regiões carboníferas caracterizam-se por uma taxa de **desemprego** mais elevada do que a média nacional e por **desemprego de longa duração**. É, portanto, difícil para os mineiros despedidos encontrar novas oportunidades de emprego. Em consequência, **a pobreza, a estagnação, a deterioração do nível de vida e a exclusão social de regiões e pessoas** estão a aumentar.

5.1.4 **O principal problema causado pela subida das taxas de desemprego é o desequilíbrio entre a oferta e a procura no mercado de trabalho**. Por outras palavras, a despeito do elevado nível de desemprego, há uma procura de trabalhadores muito evidente que, todavia, pressupõe competências que respondam às necessidades do mercado de trabalho. **O perfil educacional e formativo dos antigos mineiros**, em que predominam competências manuais, não é completamente compatível com as necessidades do mercado de trabalho quer do ponto de vista profissional (qualificações), quer do ponto de vista pessoal (motivação). Quando o encerramento de uma mina leva ao despedimento de um grande número de mineiros, há uma série de postos de trabalho que desaparecem quase de um dia para o outro, o que pode provocar abalos fortes a nível local.

⁽⁷⁾ Dados do Eurostat de 2013, publicados em 2015.

5.1.5 Os trabalhadores das indústrias extrativas também apresentam um **espírito empresarial muito menos desenvolvido e baixa propensão para se lançarem em novos empreendimentos**. Esta falta de entusiasmo pelo exercício de atividades independentes deve-se à sua longa exposição à influência de empresas mineiras poderosas e de grande dimensão que promoviam entre os trabalhadores uma cultura assente no trabalho dependente, incluindo uma aversão ao risco. Todavia, esta tendência também é observável em termos mais gerais. Os próprios estudantes universitários prefeririam ficar a trabalhar por conta de outrem após a licenciatura.

5.1.6 Esta situação é amiúde agravada pela escassez de perspetivas promissoras de trabalho e de carreira, bem como por **condições menos favoráveis à gestão de empresas independentes, uma baixa qualidade de vida, e um desempenho deficiente em termos de inovação**, aspeto concomitante com a falta de protagonismo da ciência, da investigação e do desenvolvimento. **As capacidades em matéria de investigação e desenvolvimento não estão suficientemente desenvolvidas em todo o lado e a transferência de conhecimentos e aplicações para o setor empresarial não está a funcionar muito bem**. É também por estas razões que a transformação económica é mais exigente e difícil, não sendo bem sucedida em todos os casos.

5.2 Problemas de reestruturação nas regiões carboníferas

5.2.1 Nos países da UE produtores de carvão, **as reestruturações foram amiúde levadas a cabo em resposta a situações de crise**, mas sem o empenho político adequado, o que teve consequências dramáticas na qualidade de vida dos habitantes das comunidades mineiras. Uma diminuição da produção de carvão pode gerar mais desemprego, especialmente em regiões mineiras que atravessam um declínio estrutural a longo prazo. Muitos antigos mineiros e trabalhadores de empresas ligadas à atividade mineira enfrentam desemprego de longa duração e muitas vezes permanente, agravando assim a situação de pobreza.

5.2.2 Infelizmente, salvo raras exceções, **as autoridades europeias e nacionais pertinentes perseguiram até à data uma «política de avestruz»** em termos do impacto previsto das políticas climáticas na indústria de extração do carvão, furtando-se a realizar o necessário diálogo civil e social com os trabalhadores e os cidadãos das comunidades mineiras. A memória de exercícios anteriores de reestruturação, realizados com base em promessas políticas populistas que acabaram por não se traduzir em medidas concretas para a reconversão económica destas comunidades, reflete-se ainda hoje na desconfiança acrescida dos trabalhadores em relação à capacidade das autoridades para enfrentarem eficazmente os processos de reestruturação industrial.

5.2.3 Por outro lado, a nível europeu e nacional, observa-se um **baixo grau de empatia e uma falta de conhecimento real dos problemas enfrentados pelas regiões mineiras**. Há uma tendência para politizar excessivamente o debate sobre o futuro do setor mineiro no contexto das políticas climáticas, em particular nas regiões carboníferas, onde as atividades de extração do carvão não requerem auxílios estatais, mas também nas regiões mineiras onde o setor do carvão já atravessa um doloroso processo de reestruturação. A classe política evita o tema, uma vez que as medidas de transição para um novo perfil regional não garantem um capital eleitoral imediato, são impopulares e levam décadas a produzir resultados.

5.2.4 Uma vez que há uma **clara ligação entre a eliminação progressiva do carvão e a política em matéria de alterações climáticas**, parte da política europeia responsável pela execução dos objetivos climáticos terá de passar por **ajudar as regiões afetadas por mudanças estruturais**, ou seja, as regiões carboníferas.

5.2.5 Verificam-se **amiúde** situações em que os órgãos de poder local **não dispõem da capacidade financeira e administrativa necessária** para assumir e liderar projetos de acordo com as especificações da Comissão Europeia e das autoridades nacionais, razão pela qual os fundos europeus produzem resultados bastante limitados em termos de oportunidades e de qualidade de vida para a população das comunidades das zonas carboníferas.

5.3 *Condições, possibilidades e medidas para a reestruturação das regiões carboníferas*

5.3.1 É possível assegurar uma «transição justa»⁽⁸⁾ para as comunidades mineiras se os poderes nacionais e europeus lograrem elaborar um **plano de medidas** oportuno e **asestado** destinado a: garantir salários adequados e segurança laboral para os trabalhadores afetados; viabilizar modalidades de formação, desenvolvimento de competências e reconversão profissional com alternativas de trabalho digno; respeitar os direitos humanos e assegurar medidas de proteção social, incluindo pensões de reforma, para ajudar as pessoas na transição; garantir investimentos na renovação das comunidades, incluindo o encerramento e operações de valorização e recuperação de minas, ou a construção e os serviços associados à transição energética.

5.3.2 Estas regiões necessitarão, pois, de **assistência financeira e científica** urgente, não só para evoluírem rumo a um novo modelo económico e social mas também para gerirem, num prazo razoável, os múltiplos perigos para a saúde humana e para o ambiente que estão associados às atividades mineiras do presente e do passado. A este respeito, os organismos dos Estados-Membros responsáveis pelos serviços geológicos e as autoridades nacionais responsáveis pelo encerramento e a recuperação de minas devem cooperar na recolha e armazenamento de dados em matéria de minérios e de minas e cartografar os principais riscos associados a atividades passadas de exploração mineira e encerramento ou conservação de minas.

5.3.3 O futuro das regiões atualmente dependentes da utilização de carvão e as condições de vida futuras nessas regiões devem ser considerados no âmbito de um **planeamento prospetivo que abranja duas gerações**, ou seja 25 a 50 anos. A eliminação progressiva da utilização de carvão para fins energéticos nestas regiões não pode conduzir à sua estagnação. Tendo em conta o seu potencial económico e social, estas regiões devem participar na execução da política climática e energética da UE. Cumpre lograr o desenvolvimento sustentável destas regiões garantindo o diálogo no plano político, civil e social de molde a assegurar que há planos para a transição a nível nacional, setorial e empresarial.

5.3.4 Também é preciso travar o declínio na **capacidade de atrair novos investidores nacionais e estrangeiros**, para que contribui não só a inadequação das competências da mão de obra mas também a escassez de zonas adaptadas e preparadas para acolher o estabelecimento e a implantação de empresas, bem como de zonas industriais estratégicas de grande dimensão.

5.3.5 A situação não é portanto fácil para os antigos mineiros nas regiões carboníferas. Cabe aos representantes destas regiões dotados de visão apelar junto dos respetivos governos nacionais no sentido de, em conjunto, **preparar a reestruturação e o desenvolvimento das regiões carboníferas com a devida antecedência em relação a todo e qualquer programa de redução ou eliminação progressiva da extração de carvão**.

5.3.6 **Os órgãos de poder regional, os governos dos Estados-Membros e as instituições da UE têm de se empenhar** na transição energética e na reestruturação correspondente das regiões carboníferas.

5.3.7 **As regiões carboníferas encerram**, porém, **um potencial considerável** em termos de reestruturação e desenvolvimento. Há que elaborar um conjunto de medidas de desenvolvimento, incluindo a promoção da investigação e desenvolvimento num ambiente inovador, procurando abranger os setores tradicionais que sobreviveram nas regiões carboníferas e os novos setores em expansão.

5.3.8 Importa tirar pleno partido das infraestruturas energéticas existentes e dos recursos humanos qualificados das regiões carboníferas, sendo de destacar, neste contexto, entre as medidas a apoiar, **a promoção do investimento público e privado**. As empresas existentes e outros operadores do mercado têm de investir em força em novas instalações de produção, incluindo no domínio da geração de energia a partir de fontes renováveis.

⁽⁸⁾ ITUC Frontlines Briefing (relatório da Confederação Sindical Internacional), outubro de 2015, «Climate justice: Paris and Beyond» [Justiça climática: Paris e mais além].

5.3.9 Os **estudos de viabilidade** poderão demonstrar que algumas regiões carboníferas não só encerram um forte potencial de produção de energia solar, eólica ou geotérmica mas também cumprem com maior facilidade outros requisitos necessários para o investimento e o recurso a tecnologias energéticas limpas: acesso fácil a terrenos para novas instalações de produção, recursos humanos qualificados ou disponíveis para reciclagem profissional, poderes públicos locais familiarizados com os desafios do setor da energia e comunidades locais habituadas a projetos industriais.

5.3.10 As atuais empresas mineiras possuem ou detêm em **regime de concessão vastas extensões de terra** e/ou centenas de quilómetros de galerias subterrâneas que podem ser utilizadas no contexto da transição energética. Além disso, a maioria das unidades de exploração dispõe de uma interligação fiável com as redes regionais e nacionais de transporte de energia.

5.3.11 A fim de desencadear mais investimento por parte do setor privado, que tem um papel fundamental a desempenhar, os **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)** reservaram um mínimo de 27 mil milhões de EUR especificamente para o investimento na economia hipocarbónica, incluindo na eficiência energética. Tem de investir-se, no mínimo, 12 %, 15 % ou 20 % da dotação nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para apoiar a transição para uma economia hipocarbónica em todos os setores nas regiões menos desenvolvidas, em transição e mais desenvolvidas da UE, respetivamente. Se o Fundo de Coesão (FC) for utilizado em tais investimentos, a percentagem aumenta para 15 % nas regiões menos desenvolvidas ⁽⁹⁾.

5.3.12 Os **fundos europeus** podem apoiar **parcialmente** as comunidades mineiras nos seus esforços de diversificação económica e de transição energética, mas **muito do investimento** em prol do desenvolvimento económico tem de provir dos **fundos públicos dos Estados-Membros** em causa **ou** resultar da captação de novos **investimentos privados**.

5.3.13 Há que tomar em consideração os elementos supramencionados na definição das medidas destinadas a ajudar as regiões carboníferas neste processo inevitável de transição energética e diversificação económica. Os parceiros sociais, a sociedade civil e o grande público destas regiões têm de participar na identificação de **novas vias de desenvolvimento para as suas comunidades**.

5.3.14 Um «**plano de apoio às comunidades e regiões dependentes da produção de carvão**» deverá incentivar as regiões a realizarem a transição, estimular o desenvolvimento inovador, manter a capacidade de atrair investimento e criar oportunidades de emprego e de uma vida digna.

5.3.15 A **elaboração do plano** poderia ficar **a cargo de um grupo consultivo, em cooperação com a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu**. Os membros deste grupo consultivo deveriam ser representantes das regiões mineiras, dos sindicatos, de ONG, do setor de I&D e da indústria do carvão.

5.3.16 O **plano** de apoio às comunidades e regiões dependentes da produção de carvão deve assentar em **três pilares**:

- diálogos no plano político, civil e social;
- investimentos económicos, sociais e ambientais;
- investimentos na educação, formação, investigação e desenvolvimento, inovação e cultura.

5.4 *Evolução previsível nas regiões carboníferas*

5.4.1 **O futuro das regiões carboníferas europeias tomará duas direções**: em algumas destas regiões, é de esperar uma eliminação rápida ou mesmo drástica da produção de carvão, enquanto noutras a produção poderá prosseguir por várias décadas.

⁽⁹⁾ Estratégia europeia de segurança energética, COM(2014) 0330 final, 28.5.2014, capítulo 3, página 7.

5.4.2 No **primeiro caso**, a eliminação pode ser uma consequência da situação económica e de mercado, que é complicada, sobretudo no caso do setor europeu da hulha, que tem de competir com importações de carvão a preços extremamente baixos. Tal dificulta muito a situação, mesmo para as minas que até há pouco tempo eram rentáveis. Em algumas regiões, o governo ou as empresas poderão decidir encerrar as minas, em conformidade com o Tratado de Lisboa e com o direito de os Estados-Membros decidirem sobre os seus cabazes energéticos.

5.4.3 Para estas regiões, seria útil **definir com brevidade um programa social** com base nas boas práticas de diferentes países europeus produtores de carvão que ou têm experiência na eliminação progressiva do carvão ou se estão a preparar para tomar essa medida. A experiência da Alemanha pode ser útil neste contexto: neste país, a extração de hulha cessará em 2018, como previsto. Há muitas outras antigas regiões carboníferas — por exemplo, o Reino Unido, a França, os Países Baixos e a Bélgica —, todas elas com experiência valiosa neste domínio.

5.4.4 Nas regiões onde se prevê que a **produção de carvão** se mantenha a **mais longo prazo**, é importante pôr a tónica acima de tudo numa **utilização mais eficiente e inócua do carvão**. No caso da utilização do carvão para a produção de eletricidade, a redução das emissões continuará a ser uma prioridade e a UE dispõe de instrumentos para o efeito: o regime de comércio de licenças de emissão revisto, que exige zero emissões de carbono até 2058, a Diretiva Emissões Industriais e o novo documento de referência sobre as melhores técnicas disponíveis relativo às grandes instalações de combustão, em vias de conclusão.

5.4.5 A **investigação e o desenvolvimento** desempenharão um papel muito importante na estratégia para estas regiões carboníferas com um futuro a mais longo prazo: o reforço da eficiência das centrais de produção de energia permitirá reduzir mais as emissões e diminuir o consumo de combustível. Uma maior flexibilidade das centrais elétricas poderá contribuir para coadjuvar as fontes de energia renováveis intermitentes. A par das tecnologias limpas do carvão ou da utilização e armazenamento de CO₂, importa levar em conta os usos alternativos do carvão.

5.4.6 Todavia, mesmo nas regiões com perspetivas de extração de carvão a mais longo prazo, a prioridade tem de assentar na preparação para a eliminação desta atividade e na reestruturação das regiões carboníferas.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes»

(parecer de iniciativa)

(2016/C 303/02)

Relator: Raymond HENCKS

Em 21 de janeiro de 2016, 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

«Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes»

(parecer de iniciativa)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 188 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE saúda a adoção do Acordo de Paris, por ocasião da vigésima primeira reunião da Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, assim como o contributo previsto determinado a nível nacional (CPDN) da UE e dos seus Estados-Membros, assumindo o compromisso de reduzir as emissões internas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40 % até 2030 e entre 80 % e 95 % até 2050, em relação aos níveis de 1990.

1.2. Apoia também o facto de este objetivo dever ser atingido coletivamente mediante a partilha de responsabilidades entre a UE e os Estados-Membros, bem como a decisão de anunciar novos CPDN de cinco em cinco anos.

1.3. No que diz respeito aos transportes, o objetivo de reduzir em 60 % as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em relação aos níveis de 1990 continua a ser muito ambicioso e exige um grande esforço. Embora a decisão relativa à repartição dos esforços a realizar até 2020 (Decisão n.º 406/2009) e a futura decisão relativa ao período entre 2020 e 2030 deixem total liberdade aos Estados-Membros na seleção dos setores económicos que deverão reduzir as suas emissões de GEE, a Comissão recomenda, se forem necessários esforços suplementares, que sejam utilizadas quotas internacionais e sejam evitados compromissos adicionais para os setores que não estão abrangidos pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) da União Europeia [COM(2015) 81], considerando, no que diz respeito aos transportes, que «noutros setores da economia se poderão obter reduções mais acentuadas» [COM(2011) 144]. O objetivo de reduzir as emissões de GEE em 60 % no que se refere aos transportes pode, assim, continuar a ser considerado atual e conforme ao objetivo geral da UE no âmbito da COP 21, desde que as ações e as iniciativas na matéria sejam executadas urgentemente, com a determinação necessária e o mais depressa possível.

1.4. Contudo, tal não dispensa a União e os Estados-Membros de reavaliar as diferentes ações e iniciativas lançadas ou previstas no Livro Branco sobre os transportes [COM(2011) 144 final] e no roteiro relativo a uma estratégia-quadro para uma União da Energia estável [COM(2015) 80 final], em relação à sua eficácia, à sua viabilidade e, mais especificamente, ao objetivo de descarbonização dos transportes, de as reformar e/ou de acrescentar novas iniciativas no âmbito da revisão do livro branco sobre os transportes, anunciada para 2016, sem no entanto comprometer a competitividade da UE. Algumas iniciativas serão de natureza legislativa, mas a maioria deverá alicerçar-se em contribuições voluntárias nacionais, com vista a uma alteração dos comportamentos ou dos hábitos, indispensáveis para o êxito.

1.5. O CESE chama igualmente a atenção para a importância da ação prevista pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), no sentido de estabelecer um regime de comércio de licenças de emissão (RCLE) mundial para a aviação, e pela Organização Marítima Internacional (OMI), a fim de acompanhar as emissões do transporte marítimo, e apela para a obtenção de resultados ambiciosos no contexto das negociações em curso com estas organizações.

1.6. Sublinha que o princípio do poluidor-pagador deve ser aplicado de forma flexível, em particular no caso de zonas rurais remotas, zonas montanhosas e zonas insulares, para evitar efeitos inversamente proporcionais aos custos e preservar a sua utilidade como forma de influenciar as opções relativas à organização das operações de transporte, eliminando ao mesmo tempo toda e qualquer forma de concorrência desleal entre os diferentes modos de transporte. O CESE recomenda que se explore a possibilidade de uma organização global do transporte rural nas regiões, com vista a cumprir o acordo da COP 21 e a dar resposta às necessidades das pessoas vulneráveis.

1.7. De qualquer forma, a aplicação do princípio do poluidor-pagador não será suficiente para assegurar a transição para uma sociedade hipocarbónica. Assim, torna-se ainda mais importante adotar medidas suplementares como o aumento da eficiência energética, a eletromobilidade, a partilha de automóveis, a comodidade, o desenvolvimento de fontes de energia alternativas, a elaboração de normas de qualidade ambiental e, sobretudo, a promoção dos transportes públicos.

1.8. No que diz respeito às bioenergias, são necessários esforços contínuos para intensificar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e para evitar alterações no uso do solo. Por isso, há que continuar a promover a exploração energética dos resíduos, dos subprodutos e dos detritos para fins de produção de combustíveis. Os setores do transporte rodoviário de mercadorias, aviação e transporte marítimo continuam a ter algum potencial para os biocombustíveis. No entanto, estes não são, por si só, uma solução, nem dispensam o desenvolvimento e a promoção de soluções que visem a substituição do motor de combustão pela mobilidade elétrica e/ou pelas tecnologias de hidrogénio ou de outras fontes de energia alternativas e sustentáveis.

Por último, não se trata de entrar a mobilidade enquanto tal, mas sim de reduzir as deslocações individuais em veículos a motor sempre que exista uma alternativa viável e de favorecer os transportes coletivos, a bem da proteção do ambiente e a fim de evitar que o tráfego asfixie as cidades.

1.9. O desinvestimento nas atividades poluentes não deve competir apenas aos governos e não pode fazer-se sem a sensibilização e a mobilização de toda a cadeia de transporte (construtores, transportadores, utilizadores) através de medidas legislativas, de incentivo, ou mesmo dissuasoras. O reforço das capacidades, a assistência técnica e o acesso facilitado a financiamento aos níveis local e nacional são fundamentais na transição para um sistema de transportes hipocarbónico. Embora integrando todos os modos de transporte, os programas de investimento da União Europeia devem dar prioridade aos projetos mais eficazes do ponto de vista climático, recorrendo a critérios de avaliação coerentes com as conclusões da COP 21.

1.10. A forte mobilização de que deram provas as organizações da sociedade civil e os agentes económicos e sociais no âmbito da COP 21 deverá ser prosseguida, no intuito de amplificar um movimento cívico em prol da justiça climática e do desinvestimento nas atividades poluentes.

1.11. Consequentemente, o CESE recomenda o recurso ao diálogo participativo com a sociedade civil, tal como definido no seu parecer exploratório de 11 de julho de 2012 sobre o «Livro branco sobre os transportes — Para a adesão e a participação da sociedade civil» (CESE 1598/2012).

2. Decisões essenciais do Acordo de Paris da COP 21

2.1. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (à qual está associado o acordo de 2015 da COP 21) limitava-se à estabilização das concentrações atmosféricas de GEE (o principal gás com efeito de estufa no setor dos transportes é o dióxido de carbono (CO₂), emitido na fase de produção no caso da eletricidade e na fase operacional no caso dos combustíveis) num nível que evitasse uma interferência antropogénica perigosa no sistema climático. Em contrapartida, o Acordo de Paris, de 12 de dezembro de 2015, vincula, pela primeira vez, todas as 195 partes signatárias da supracitada convenção-quadro a acelerarem a redução das emissões de GEE, com vista à realização do objetivo final a longo prazo de restringir o aumento da temperatura média do planeta a um nível claramente inferior a 2°C (até 2100) em relação aos níveis pré-industriais, prossequindo a ação empreendida para limitar esse aumento a 1,5°C, por oposição à tendência atual para os 3°C de aquecimento global até ao final do século XXI.

2.2. Após a ratificação do acordo, caberá às partes signatárias respeitar e comunicar os contributos previstos determinados a nível nacional (CPDN), em função de programas sucessivos de cinco anos, com vista à realização do objetivo final.

2.3. A entrada em vigor do Acordo de Paris está prevista a partir de 2020, desde que seja ratificado por, pelo menos, 55 Estados que representem, pelo menos, 55 % das emissões mundiais de GEE, sem prejuízo da possibilidade, fortemente recomendada, de aplicar o acordo antes da sua entrada em vigor.

2.4. A UE e os seus Estados-Membros acordaram, em 6 de março de 2015, em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de outubro de 2014, um objetivo vinculativo de redução das emissões internas de GEE de, pelo menos, 40 % até 2030 e entre 80 % e 95 % até 2050.

2.5. Segundo as referidas conclusões, o objetivo deverá ser atingido coletivamente pela UE e pelos Estados-Membros, designadamente através de reduções de 43 % até 2030 nos setores abrangidos pelo RCLE e de 30 % nos setores não abrangidos (em ambos os casos, em relação aos valores de 2005) e de uma participação que combine equidade e solidariedade.

3. A situação atual do setor dos transportes na UE

3.1. No seu Livro Branco sobre os transportes de 2011 [COM(2011) 144 final], a Comissão Europeia já tinha lançado um apelo premente quanto à necessidade de reduzir sensivelmente as emissões de GEE, a fim de garantir que as alterações climáticas se mantenham inferiores a 2°C, assinalando ao mesmo tempo que é imperioso conseguir uma redução das emissões de GEE no setor dos transportes de, pelo menos, 60 % relativamente aos níveis de 1990 e assinalando, por outro lado, que «noutros setores da economia se poderão obter reduções mais acentuadas».

3.2. Os transportes são responsáveis por cerca de um quarto das emissões de GEE da UE: 12,7 % das emissões globais dos transportes são geradas pela aviação, 13,5 % pelo transporte marítimo, 0,7 % pelo setor ferroviário, 1,8 % pela navegação fluvial e 71,3 % pelo transporte rodoviário (2008). Contudo, o impacto ambiental de um modo de transporte não depende unicamente das emissões diretas, estando igualmente sujeito às emissões indiretas que se devem, sobretudo, à produção da energia necessária às deslocações.

3.3. A nível mundial, os transportes registam o maior aumento das emissões de CO₂ em comparação com qualquer setor industrial. Na UE, o setor dos transportes é o segundo maior responsável pelas emissões de gases com efeito de estufa. Além disso, enquanto as emissões provenientes da aviação e do setor marítimo são as que estão a aumentar mais rapidamente, estes setores não foram abrangidos pelo Acordo de Paris.

3.4. O livro branco sobre os transportes de 2011 constata que o sistema de transporte da UE ainda não é sustentável e, como solução, prevê:

- pôr fim à dependência dos transportes em relação ao petróleo, sem sacrificar a sua eficácia nem comprometer a mobilidade;
- utilizar a energia de maneira mais limitada e melhorar os desempenhos energéticos dos veículos para todos os modos de transporte.

3.5. Tanto no livro branco sobre os transportes como no roteiro relativo a uma estratégia-quadro para uma União da Energia estável, a Comissão propõe várias medidas para desenvolver um setor dos transportes descarbonizado.

3.6. As medidas sugeridas incluem normas mais rigorosas para as emissões de CO₂ aplicáveis aos veículos ligeiros de passageiros e camionetas após 2020, medidas para melhorar a eficácia dos combustíveis e reduzir as emissões dos veículos pesados e uma melhor gestão do tráfego. Importa encorajar os sistemas de portagens rodoviárias assentes no princípio do poluidor-pagador/utilizador-pagador, bem como a promoção do recurso a combustíveis alternativos, incluindo a eletromobilidade, tendo em conta, em particular, a necessidade de desenvolver infraestruturas adequadas.

4. Seguimento a dar ao Acordo de Paris

4.1. Após a ratificação do acordo (até 21 de abril de 2017), caberá às partes signatárias respeitar e comunicar os contributos determinados a nível nacional, em função de programas sucessivos de cinco anos, com vista à realização do objetivo final.

4.2. A União Europeia pode, nos termos do artigo 4.º, n.º 16, do Acordo de Paris, atuar em conjunto com os seus Estados-Membros no âmbito de uma responsabilidade partilhada e deve notificar ao secretariado do Acordo de Paris o nível de emissões atribuído a cada Estado-Membro.

4.3. De acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 9, do Acordo de Paris e na Decisão 1/CP.21, as contribuições estabelecidas segundo um calendário até 2030 devem ser comunicadas ou atualizadas até 2020, um exercício que deve ser repetido de cinco em cinco anos, no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento de baixas emissões de GEE até 2050. As contribuições sucessivas devem representar uma progressão em relação ao contributo anterior (artigo 4.º, n.º 3).

4.4. Ainda que a União Europeia já tenha fixado os objetivos e os contributos até 2030 e 2050, os níveis das emissões mundiais (todos os setores económicos em conjunto) estimados pela COP 21 com base nas contribuições nacionais em 2030 (55 gigatoneladas) continuam insuficientes em relação ao objetivo de manter o aumento de temperatura abaixo dos 2°C, pelo que são indispensáveis esforços suplementares para reduzir as emissões para 40 gigatoneladas.

4.5. Embora a decisão relativa à repartição dos esforços a realizar até 2020 (Decisão n.º 406/2009) e a futura decisão relativa ao período entre 2020 e 2030 deixem total liberdade aos Estados-Membros na seleção dos setores económicos que deverão reduzir as suas emissões de GEE, a Comissão, na sua comunicação — Protocolo de Paris — Um roteiro para o combate às alterações climáticas ao nível mundial para além de 2020 [COM(2015) 81 final], recomenda, no caso de serem necessários esforços suplementares, que sejam utilizadas quotas internacionais e sejam evitados compromissos adicionais para os setores não abrangidos pelo RCLE. O CESE apoiou esta posição da UE (parecer NAT 665/2015). Além disso, a Comissão entendeu, no Livro Branco sobre os transportes, que «noutros setores da economia se poderão obter reduções mais acentuadas».

4.6. Com base no exposto e tendo em conta que já fora decidida, muito antes da conferência de Paris, uma redução de 60 % das emissões de GEE nos transportes com vista à limitação do aquecimento climático abaixo dos 2°C, o CESE considera que este objetivo de uma redução de 60 % continua atual e é conforme às decisões da COP 21.

4.7. O CESE nota ainda que o CPDN não contempla o compromisso da UE de intervir, no âmbito da OACI, no sentido de apoiar o desenvolvimento de um RCLE mundial para a aviação e, no âmbito da OMI, no que toca à obrigação do transporte marítimo de prestar contas sobre as emissões de GEE. A UE deve promover a obtenção de resultados ambiciosos no contexto das negociações em curso com a OACI e a OMI.

5. A estratégia: o que importa fazer concretamente

5.1. O CESE constata, por conseguinte, uma grande coerência entre o CPDN da UE e os objetivos definidos nas diversas comunicações da Comissão relativas às medidas da política climática para os transportes. No entanto, é urgente e imperativo que as 40 ações e as 131 iniciativas do livro branco sobre os transportes sejam postas em prática com a determinação necessária e o mais rapidamente possível.

5.2. Importa, porém, reavaliar as medidas do livro branco sobre os transportes relativas à redução das emissões de GEE à luz do CPDN da UE e dos objetivos definidos no pacote da União da Energia⁽¹⁾ quando da revisão do livro branco em 2016, como anunciado pela Comissão.

5.3. Será necessário avaliar as diferentes iniciativas lançadas no âmbito do livro branco sobre os transportes e do pacote da União da Energia quanto à sua eficácia, à sua viabilidade e, mais especificamente, ao objetivo de descarbonização dos transportes. Importará ainda rever essas iniciativas e/ou acrescentar novas. Algumas iniciativas serão de natureza legislativa, mas a maioria deverá alicerçar-se em contribuições voluntárias nacionais, com vista a uma alteração dos comportamentos ou dos hábitos, indispensáveis para o êxito.

⁽¹⁾ JO C 291 de 4.9.2015, p. 14.

5.4. A transição para transportes hipocarbónicos coloca os seguintes desafios:

- assegurar uma articulação justa entre os imperativos económicos e sociais;
- ter em conta o interesse geral e os imperativos ambientais;
- não entravar a mobilidade enquanto tal, reduzir substancialmente a circulação e as deslocações individuais nos centros urbanos e periurbanos, com a ajuda de políticas económicas e de ordenamento do território, e promover os transportes coletivos;
- influenciar os comportamentos, incluindo os padrões de deslocação, bem como uma logística eficaz de transporte de mercadorias, nomeadamente nas zonas urbanas, e que encoraje soluções cooperativas com vista à utilização o mais eficaz possível dos recursos;
- promover a comodidade.

Em matéria de transportes, a realização de atividades adequadas para reduzir as emissões a nível nacional e infranacional permitiria que as cidades reduzissem para metade as emissões, até 2050, em comparação com os níveis habituais. Soluções isoladas já existentes devem ser integradas nas políticas de planeamento estratégico da mobilidade, permitindo uma melhor coordenação entre a política urbana e a política de transportes. O reforço das capacidades, a assistência técnica e o acesso facilitado a financiamento aos níveis local e nacional são fundamentais na consecução desses objetivos.

5.5. O Mecanismo Interligar a Europa, os fundos estruturais e de coesão, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, bem como qualquer outro programa de apoio aos investimentos em financiamento de projetos no setor dos transportes devem dar prioridade aos projetos mais eficazes do ponto de vista climático, integrando ao mesmo tempo os diferentes modos a fim de alcançar uma rede de transportes europeia. Os critérios para avaliar os pedidos de financiamento devem incluir referências explícitas aos princípios correspondentes às conclusões da COP 21.

5.6. A repartição dos encargos entre os Estados-Membros e entre os setores abrangidos e não abrangidos pelo RCLC, incluindo os transportes, será um elemento essencial para a aplicação do CPDN da UE e deverá igualmente estar em conformidade com os seus objetivos estratégicos. Esta repartição deve ter presentes as conclusões do Conselho Europeu de outubro de 2014, a fim de chegar a um resultado equilibrado, tendo em conta a eficácia em relação aos custos e à competitividade. A decisão relativa aos esforços para o período 2020-2030, que será tomada em 2016 [COM(2015) 80, anexo 1], deverá nortear-se por estes parâmetros, sem descuidar a manutenção da competitividade da UE.

5.7. A referida revisão do livro branco também deverá prever recursos específicos para animar um debate alargado com a sociedade civil, na medida em que a aceitação social de medidas por vezes pouco populares é indispensável e que todas as ações realizadas serão ineficazes se os destinatários não se identificarem com elas. A forte mobilização de que deram provas as organizações da sociedade civil e os agentes económicos e sociais no âmbito da COP 21 deverá ser prosseguida, no intuito de amplificar um movimento cívico em prol da justiça climática e do desinvestimento nas atividades poluentes.

5.8. Importa promover e alargar iniciativas como a Iniciativa Global para a Economia de Combustíveis (GFEI — Global Fuel Economy Initiative), que reúne países empenhados em desenvolver políticas e regulamentações relativas à eficiência energética dos veículos, ou a Declaração de Paris sobre a Eletromobilidade, Alterações Climáticas e Apelo à Ação, com base nos compromissos de centenas de esforços decisivos no sentido da eletrificação sustentável dos transportes, a MobiliseYourCity, que se destina a apoiar as cidades e os países em desenvolvimento e emergentes na criação e implementação de planos de mobilidade urbana sustentável e de políticas nacionais em matéria de transportes urbanos, ou o Plano de Ação Global para o Transporte Ecológico de Mercadorias («Global Green Freight Action Plan»).

5.9. Como já foi referido pelo CESE ⁽²⁾, a governação participativa requer uma boa estrutura organizacional e processual para ser eficaz e alcançar os objetivos pretendidos. A participação das partes interessadas no desenvolvimento sustentável a longo prazo funciona melhor se for organizada como um processo contínuo e propício a uma atuação conjunta, em vez de como um compromisso isolado ou pontual.

5.10. O CESE decidiu criar um fórum da sociedade civil europeia em prol do desenvolvimento sustentável, o qual deverá proporcionar um quadro estruturado e independente para a participação da sociedade civil na execução, no acompanhamento e na reavaliação das questões horizontais previstas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e em particular do seu objetivo 13 («Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e o seu impacto»). Para as questões relativas ao setor dos transportes, deverá recorrer-se ao diálogo participativo gerado pelo CESE e previsto para a aplicação do livro branco de 2011 sobre a política dos transportes.

5.11. O CESE está também a elaborar um parecer (NAT/684) sobre a criação de uma coligação entre a sociedade civil e os órgãos de poder local e regional para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris, o qual não deve criar mais uma plataforma de compromisso, mas antes lançar um quadro global que concilie medidas estatais e não estatais a longo prazo. O papel da sociedade civil no cumprimento dos compromissos é absolutamente crucial.

5.12. O desinvestimento nas atividades poluentes não deve competir apenas aos governos e não pode fazer-se sem a sensibilização e a mobilização de toda a cadeia de transporte (construtores, transportadores, utilizadores) através de medidas legislativas, de incentivo, ou mesmo dissuasoras.

5.13. A estratégia de compromissos voluntários escolhida pela COP 21 limita-se a indicar, para cada país, os compromissos não vinculativos, ao passo que a introdução de uma norma de emissões vinculativa seria certamente a solução mais eficaz para obter o resultado esperado pelo Acordo de Paris. Contudo, a repartição no interior da UE dos esforços para 2020-2030 referidos no ponto 5.5 *supra* reforçará os compromissos assumidos.

6. Sistema «poluidor-pagador»

6.1. Segundo o Tratado de Lisboa (TFUE, artigo 191.º, n.º 2), a política da UE no domínio do ambiente baseia-se nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

6.2. Trata-se de fazer pagar o preço dos prejuízos causados ao ambiente pelos poluidores. Ora, nos Estados-Membros, o preço do carbono está previsto de formas muito diferentes nas políticas em matéria de clima, com um predomínio dos impostos, que, contudo, afetam, em primeiro lugar, o poder de compra das famílias mais pobres e os empregos.

6.3. Segundo o livro branco sobre os transportes, as taxas e impostos devem ser reestruturados a fim de terem mais devidamente em conta os princípios do «poluidor-pagador» e do «utilizador-pagador».

6.4. Esta abordagem, como concebida pela Comissão, assenta num sistema «poluidor-pagador» e nas possibilidades que a tarifação das vias rodoviárias oferece enquanto meio de financiamento da construção e manutenção das infraestruturas. Este sistema é utilizado para promover modos de transporte sustentáveis, graças à internalização dos custos externos, e para garantir o financiamento.

6.5. Existe, na União, um mosaico de sistemas diferentes e sem coerência, constituído por portagens eletrónicas, vinhetas, taxas ligadas ao congestionamento de trânsito e taxas de utilização ao quilómetro calculadas por satélite (GNSS). Além disso, as regras da UE de tributação do transporte rodoviário para veículos pesados (eurovinheta) já só se aplicam em quatro Estados-Membros, ao passo que outros Estados-Membros não têm quaisquer portagens rodoviárias. Esta situação levanta sérias questões para o desenvolvimento do mercado único e para os cidadãos, com efeitos negativos sobre o crescimento económico e um aumento das desigualdades sociais em vários Estados-Membros. Além disso, a não cobrança de taxas de utilização da rede rodoviária pode afetar (sem falar dos custos do impacto negativo no ambiente) as condições de concorrência face ao transporte ferroviário, nos casos em que esteja disponível um serviço ferroviário.

⁽²⁾ JO C 299 de 4.10.2012, p. 170.

6.6. Todavia, um eventual sistema europeu de tributação rodoviária deverá ser suficientemente flexível para poder ter em conta a situação das regiões periféricas e das zonas rurais remotas, zonas montanhosas e zonas insulares, que têm baixa densidade populacional e não dispõem de alternativas viáveis ao transporte rodoviário, pelo que a externalização dos custos externos não só não mudaria os comportamentos e a organização dos transportes, como teria por único efeito a diminuição da sua competitividade. O bem-estar económico e social das zonas rurais depende de um sistema de transportes eficaz do ponto de vista económico e respeitador do ambiente. Para reduzir as emissões dos transportes, alguns governos introduziram diferentes formas de tributação do carbono, que não conseguiram travar as emissões dos transportes e agravaram significativamente as despesas das famílias, em especial nas zonas rurais, remotas e montanhosas.

6.7. Segundo a comissária responsável pelos Transportes, a Comissão prevê propor, no final de 2016, um sistema europeu para os camiões e os veículos particulares, com uma regulamentação uniforme para a cobrança de portagens em todos os Estados-Membros, assente exclusivamente no número de quilómetros percorridos.

6.8. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de harmonizar a nível europeu um sistema de tributação rodoviária com base no princípio do poluidor-pagador, mas considera que a componente de «internalização» da tarifificação não será certamente suficiente para se chegar a uma política sustentável em matéria de transportes que respeite os compromissos assumidos no âmbito da COP 21, a qual exige medidas suplementares, como o aumento da eficiência energética, a eletromobilidade, a partilha de automóveis, a comodidade, o desenvolvimento de fontes de energia alternativas, a elaboração de normas de qualidade ambiental e, sobretudo, a promoção dos transportes públicos.

6.9. Outra das medidas poderia consistir num preço do carbono assente em critérios económicos e sociais. Um preço do carbono demasiado baixo, como é o caso atualmente, não encoraja seguramente todos os agentes dos transportes a modificar os seus comportamentos e a tomar medidas para reduzir o seu consumo de energia. Contudo, normas e padrões mais rigorosos relativos aos combustíveis, à eficiência energética, à gestão informatizada da circulação e ao desenvolvimento de combustíveis alternativos podem abrir caminho para a redução das emissões, sem afetar negativamente a competitividade.

7. Inovação, investigação e desenvolvimento, combustíveis alternativos

7.1. O CESE realça a necessidade absoluta de uma política industrial ativa e de uma investigação e desenvolvimento (I&D) coordenadas para facilitar a transição para uma economia hipocarbónica. Para dissociar o inevitável aumento do volume de transporte da redução das emissões poluentes, é necessário empreender esforços de I&D sustentados.

7.2. O roteiro sobre os transportes indica que será necessário prosseguir o desenvolvimento dos biocombustíveis, em especial no domínio da aviação e dos veículos pesados de mercadorias, reconhecendo embora que há problemas em matéria de segurança alimentar e ambiente relacionados com o desenvolvimento dos biocombustíveis, e sublinha que é importante desenvolver biocombustíveis mais sustentáveis de segunda e terceira geração.

7.3. No que diz respeito às bioenergias, são necessários esforços contínuos para intensificar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e para evitar alterações no uso do solo. Por isso, há que continuar a promover a exploração energética dos resíduos, dos subprodutos e dos detritos para fins de produção de combustíveis. Os setores do transporte rodoviário de mercadorias, aviação e transporte marítimo continuam a ter algum potencial para os biocombustíveis. No entanto, estes não são, por si só, uma solução, nem dispensam o desenvolvimento e a promoção de soluções que visem a substituição do motor de combustão pela mobilidade elétrica e/ou pelas tecnologias de hidrogénio ou de outras fontes de energia alternativas e sustentáveis.

7.4. A transição para a mobilidade elétrica deve ser acompanhada de uma transição para o uso partilhado dos veículos. Contudo, importa ter presente que, mesmo com uma transição completa para motores a combustíveis sustentáveis, o risco de o tráfego asfixiar as cidades persistirá até que os transportes coletivos e os sistemas de distribuição eficazes se tornem a norma.

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais»

(parecer de iniciativa)

(2016/C 303/03)

Relatora: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Em 21 de janeiro de 2016, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

«Trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais»

(parecer de iniciativa)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 19 de abril de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 188 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. A questão do trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais, como na indústria têxtil, de vestuário e de calçado, na indústria eletrónica, na indústria extrativa e na agroindústria, é, com efeito, crucial para todas as entidades públicas e privadas envolvidas a nível nacional e internacional na gestão das cadeias de abastecimento.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) adaptou os seus procedimentos internos de modo que o seu parecer pudesse ser emitido antes da 105.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, dedicada à questão do trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais, a realizar em Genebra.

O CESE recomenda que:

1.3. A Comissão Europeia adote uma estratégia abrangente e ambiciosa, a fim de promover, através de todas as suas políticas, quer internas (acesso à contratação pública da UE, rotulagem, etc.) quer externas (comércio, ajuda ao desenvolvimento, política de vizinhança, etc.), o trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais.

1.4. Se adote uma linguagem e definições comuns, se proceda a uma avaliação dos dados estatísticos de que dispõem as várias partes interessadas, a saber, OCDE, OIT, OMC, Comissão Europeia, Banco Mundial e FMI⁽¹⁾, a fim de evitar confusões e erros de interpretação, e se elabore uma política coerente entre as entidades públicas envolvidas neste domínio, com competências diversas.

1.5. Tendo em conta os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, se reconheçam e promovam as boas práticas e iniciativas existentes na «caixa de ferramentas»: as Orientações da OCDE para as Empresas Multinacionais, as Orientações de Diligência Prévia da OCDE (para os setores dos têxteis e do vestuário, da extração mineral, agrícola e financeiro), ajuda ao comércio, formas de financiamento para indemnização por danos, códigos de conduta, rotulagem, normas e instrumentos de autoavaliação. O objetivo é adotar progressivamente uma política coerente e sustentável para a gestão responsável das cadeias de abastecimento mundiais.

⁽¹⁾ OCDE: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos; OIT: Organização Internacional do Trabalho; OMC: Organização Mundial do Comércio; FMI: Fundo Monetário Internacional.

1.6. Se promovam abordagens práticas e adequadas, com base nos riscos, que tenham em conta a natureza específica da cadeia de valor mundial e da cadeia de abastecimento mundial (organização linear ou modular, simples ou complexa, curta ou longa).

1.7. Se promova, com base numa avaliação das práticas existentes, o modelo de participação das várias partes interessadas, envolvendo entidades públicas e privadas, parceiros sociais, ONG, peritos, etc., a fim de criar a melhor carteira de ações possível, baseada nas orientações da OCDE, para identificar, prevenir e reduzir os riscos, bem como para comunicar e informar sobre o plano de ação. Os planos de ação poderão incluir medidas legislativas e não legislativas, boas práticas, incentivos financeiros, acesso a formação e criação de capacidades para o diálogo social e os sindicatos.

1.8. Se exerça pressão para que seja efetuada uma reflexão específica sobre o tipo de instrumentos de transparência que poderiam ser utilizados para informar os consumidores finais sobre as condições sociais da produção.

1.9. A próxima conferência da OIT pondere a possibilidade de a OIT desempenhar um papel ativo no que toca a garantir o trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais, o que passa por explorar a criação e futura adoção de quaisquer instrumentos pertinentes e adequados que, com o empenho de todas as partes interessadas, contribuam para uma melhoria efetiva das condições de trabalho.

2. A questão do trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais: definições, contexto e desafios

2.1. Definições

2.1.1. **Cadeia de valor mundial:** este conceito surgiu em meados da década de 90 e descreve o conjunto de atividades necessárias para produzir e disponibilizar ao consumidor final um produto, desde a sua conceção e *design*, passando pelas matérias-primas e pelos produtos intermédios, até à sua comercialização, distribuição e apoio ⁽²⁾.

Supostamente, as cadeias de valor mundiais favorecem uma melhoria em termos «processuais» (o produtor adota melhores tecnologias para aumentar a eficiência) e em termos «funcionais» (a capacidade de um produtor para melhorar as possibilidades de conceção, de criação de marcas e de comercialização). No entanto, alguns exemplos mostram que esse nem sempre é o caso.

A questão de alcançar uma gestão sustentável e responsável das cadeias de valor mundiais está no topo da agenda internacional (OCDE, OIT, G7, G20, UE, ONU), não só porque o aumento do volume de comércio e de investimento a nível mundial é gerado através das cadeias de valor mundiais, mas também porque a externalização e a coordenação transfronteiras da produção mundial por empresas líderes têm impactos sociais significativos. Alguns deles são positivos, por exemplo, a oferta de empregos mais bem remunerados, o aumento do emprego feminino, a criação de postos de trabalho e o acesso ao emprego, o desenvolvimento de competências e a difusão de conhecimentos e de tecnologia. Outros são motivo de preocupação, como o trabalho precário, as condições de trabalho deficitárias (incluindo no domínio da saúde e segurança no trabalho), a inexistência de direitos sociais (incluindo a falta de cobertura pela segurança social) e a violação dos direitos humanos e dos direitos laborais fundamentais.

Devido a esta situação têm vindo a ser desenvolvidos e implementados, a nível nacional e internacional, diversos instrumentos, tais como as convenções da OIT, as orientações da OCDE, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (ver também o ponto 2.3.3) e os quadros estratégicos, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ⁽³⁾ e, paralelamente, a Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o financiamento do desenvolvimento ⁽⁴⁾, cujo objetivo é promover o respeito pelas normas laborais, promover o trabalho digno e continuar a desenvolver o comércio, o investimento, o setor privado e as cadeias de abastecimento.

⁽²⁾ www.globalvaluechains.org/concept-tools.

⁽³⁾ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

⁽⁴⁾ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

2.1.2. Uma **cadeia de abastecimento mundial** é constituída pela interligação de organizações, recursos e processos que criam e oferecem produtos e serviços a clientes finais. Como tal, faz parte da cadeia de valor mundial relacionada com o aprovisionamento e não com a conceção ou a distribuição de bens ou a prestação de serviços.

Um debate geral sobre o trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais terá lugar na sessão de junho de 2016 da Conferência Internacional do Trabalho (principal órgão de decisão da OIT). A sua finalidade é ajudar os constituintes da OIT (governos, empregadores e trabalhadores) a compreender que ao empenharem-se mais nas cadeias de abastecimento mundiais podem ajudar as economias nacionais e locais a crescer de forma sustentável e inclusiva, contribuindo para a criação de empresas e para o crescimento, bem como para a promoção de empregos de qualidade e o respeito das normas laborais. O presente parecer constitui o contributo do CESE para esse debate.

2.1.3. **Trabalho digno:** conceito formulado pelos constituintes da OIT e adotado pela Conferência Internacional do Trabalho da OIT na Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa⁽⁵⁾, o qual inclui programas nacionais e locais que visam a prossecução de quatro objetivos estratégicos:

- promover a criação de postos de trabalho, o desenvolvimento de competências e a sustentabilidade dos meios de subsistência;
- garantir os direitos laborais, sobretudo aos trabalhadores desfavorecidos ou pobres;
- alargar a proteção social aos homens e mulheres, a fim de garantir uma indemnização apropriada em caso de perda ou redução dos rendimentos, bem como o acesso a cuidados de saúde adequados;
- promover o diálogo social através do envolvimento de organizações de trabalhadores e patronais fortes e independentes.

Enquanto organismo internacional de normalização, a OIT adotou uma série de convenções pertinentes para as cadeias de abastecimento mundiais, que incluem normas laborais fundamentais (ou seja, a promoção da liberdade de associação e o direito à negociação coletiva, a promoção da não discriminação no trabalho, a proibição do trabalho forçado e do trabalho infantil), assim como convenções no domínio da saúde e segurança no trabalho e da inspeção do trabalho, entre outras. Os países que as ratificarem são obrigados a adaptar a sua legislação e as suas práticas em conformidade com o disposto nas convenções. Além disso, com base na Declaração da Organização Internacional do Trabalho Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998⁽⁶⁾, os seus Estados-Membros são obrigados a respeitar a legislação e a pôr em prática as normas laborais fundamentais, mesmo que não tenham ratificado as convenções pertinentes.

2.2. *Estrutura e importância das cadeias de valor mundiais e das cadeias de abastecimento mundiais no comércio internacional*

2.2.1. Segundo a OMC, a OCDE, a OIT e a CNUCED de 2013⁽⁷⁾, as cadeias de valor mundiais no comércio internacional têm crescido rapidamente em importância, representando entre 60 % e 80 % do comércio internacional e mais de 20 % dos postos de trabalho a nível mundial⁽⁸⁾. Os setores abrangidos por essa interligação de componentes organizacionais, como a conceção, a produção, a distribuição e o consumo, impulsionados por empresas multinacionais, incluem a agricultura, a indústria (por exemplo, os setores automóvel e aeronáutico, do vestuário, dos brinquedos e da eletrónica) e os serviços (por exemplo, os centros de atendimento e as tecnologias da informação).

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang-en/index.htm.

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>.

⁽⁷⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf.

⁽⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_368626.pdf.

2.2.2. As formas e as estruturas destas cadeias de valor mundiais também variam: algumas são bastante curtas (número reduzido de atividades), enquanto outras são mais longas, o que implica relações económicas, sociais e financeiras entre empresas estabelecidas nos mais variados e remotos países (EUA, UE e Ásia). Segundo Gary Gereffi⁽⁹⁾, a governação das cadeias de valor mundiais pode assumir três formas principais: as que se orientam para o comprador e, como na maior parte dos casos, as que se orientam para os custos (sendo este o caso nos setores do vestuário e do calçado) e as que se orientam para o produtor, com algumas competências tecnológicas dos fornecedores nos países em desenvolvimento, incluindo a nível da conceção e da inovação (eletrónica).

2.2.3. As cadeias de abastecimento mundiais, sendo uma componente das cadeias de valor mundiais, assentam nas relações entre compradores, fornecedores e potenciais subcontratantes. A governação desta «cadeia» pode assumir várias formas: hierárquica, quase-hierárquica, modular (os principais fornecedores são capazes de operar independentemente da empresa líder) ou de mercado para os mercados de mercadorias.

2.3. *Gestão das cadeias de abastecimento mundiais na estratégia de responsabilidade social das empresas: principais intervenientes e caixa de ferramentas*

2.3.1. A responsabilidade social das empresas é definida pela União Europeia como a «responsabilidade das empresas pelo seu impacto na sociedade»⁽¹⁰⁾.

2.3.2. Com base numa série de problemas ocorridos nos últimos vinte anos, sobretudo nos setores da eletrónica, dos artigos de desporto e do vestuário, em particular a OCDE identificou os seguintes aspetos como fundamentais para que uma empresa multinacional, enquanto empresa líder, possa gerir de modo sustentável a sua cadeia de valor mundial e a sua cadeia de abastecimento mundial:

- a) identificação dos riscos de graves violações dos direitos humanos e laborais, de danos ambientais e de corrupção;
- b) prevenção da ocorrência de tais riscos através do cumprimento dos procedimentos de diligência prévia e da implementação de uma gestão sustentável baseada na avaliação do perfil de risco do país e numa avaliação de risco de cada fornecedor⁽¹¹⁾;
- c) mitigação de riscos através da adoção de políticas coerentes, sólidas e duradouras em matéria de responsabilidade social das empresas, nomeadamente no que se refere à cadeia de abastecimento: escolha do fornecedor, requisitos e contratos com os fornecedores já existentes, auditorias sociais e melhoria dos critérios para avaliação dos progressos alcançados;
- d) informação e comunicação com as várias partes interessadas, quer dentro da empresa, como os sindicatos, quer fora da empresa, por exemplo, as ONG ou as entidades públicas responsáveis pela saúde e segurança no trabalho, ou aplicação das convenções da OIT sobre a melhoria da gestão sustentável das cadeias de abastecimento mundiais.

2.3.3. Um vasto leque de intervenientes: muitas organizações e entidades públicas e privadas, nacionais, europeias e internacionais estão a analisar estas questões, em especial depois do drama do acidente em Rana Plaza (Bangladeche), que causou a morte de mais de 1 100 trabalhadores em 2013:

⁽⁹⁾ *The organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chain: How US Retailers Shape Overseas Production Networks, Commodity Chains and Global Capitalism* [A organização da cadeia de produtos mundial orientada para o comprador: Como os retalhistas americanos configuram as redes de produção ultramarinas, as cadeias de mercadorias e o capitalismo global], Wesport, 1994.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ Ver, por exemplo, o instrumento de autoavaliação concebido pela Euratex e pela IndustriAll, com o apoio da Comissão Europeia, para as empresas de têxteis e de vestuário da UE.

- a) a nível nacional, além das medidas legislativas em domínios abrangidos pelo trabalho digno e pelos direitos humanos (por exemplo, a Lei do Reino Unido de 2015 sobre a escravatura moderna que contém disposições em matéria de transparência das cadeias de abastecimento) ⁽¹²⁾, os governos e os parlamentos, com o apoio dos parceiros sociais, das partes interessadas, como as ONG, e do ponto de contacto nacional da OCDE, estão a desenvolver e a aplicar diversas iniciativas (por exemplo, planos de ação nacionais relativos à atividade empresarial e aos direitos humanos ou à responsabilidade social das empresas, entre outros, como as recentes iniciativas, por exemplo, em França ou na Alemanha, no que se refere à diligência prévia);
- b) a nível da UE, foram tomadas medidas enquadradas em diversas políticas, tanto internas como externas, nomeadamente no contexto das parcerias alargadas com países terceiros e através de iniciativas setoriais. Por exemplo, os capítulos sobre o comércio e o desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio e investimento recentemente negociados e aplicados pela UE obrigam as partes a comprometerem-se a respeitar as normas laborais fundamentais (nomeadamente através do desenvolvimento de esforços para a ratificação das convenções fundamentais da OIT e promoção de níveis mais elevados de proteção das normas laborais nacionais), a aplicarem efetivamente as convenções da OIT ratificadas e a promoverem o trabalho digno, o comércio equitativo e as práticas de responsabilidade social das empresas. Estes acordos preveem igualmente a criação de um mecanismo de monitorização da sociedade civil (para além do organismo intergovernamental), com a participação dos parceiros sociais, para supervisionar a execução das disposições acordadas e aconselhar as partes sobre questões relacionadas, por exemplo, com o comércio e o trabalho. As preferências pautais concedidas ao abrigo do regime SPG+ aos países em desenvolvimento preveem a isenção de direitos para aproximadamente 66 % do total das posições pautais para países vulneráveis que se comprometam a ratificar e a aplicar efetivamente 27 convenções internacionais importantes, incluindo os oito principais convenções da OIT ⁽¹³⁾. Outras medidas adotadas pela UE: o desenvolvimento e a aplicação de uma estratégia em matéria de responsabilidade social das empresas e revisão da Diretiva 2013/34/UE relativa aos relatórios conexos de certas formas de empresas (questões ambientais e sociais, direitos humanos, luta contra a corrupção, diversidade dos conselhos de administração das empresas, etc.); o Pacto de Sustentabilidade do Bangladeche (uma iniciativa internacional liderada pela UE para promover o respeito pelos direitos laborais, a saúde e a segurança no trabalho e a adoção de normas de segurança no setor do pronto-a-vestir no Bangladeche) ⁽¹⁴⁾; a adoção de uma nova estratégia de comércio e investimento da UE, incluindo uma gestão responsável das cadeias de abastecimento mundiais ⁽¹⁵⁾, e a tónica colocada pela atual Presidência neerlandesa na gestão responsável das cadeias de abastecimento mundiais;
- c) a nível internacional, os debates e as atividades são realizados pela OCDE (por exemplo, a elaboração das Orientações de Diligência Prévia sobre as Cadeias de Abastecimento Responsável nos Setores do Vestuário e do Calçado ⁽¹⁶⁾, as Orientações para as Empresas Multinacionais ⁽¹⁷⁾, a publicação do Guia para Cadeias de Abastecimento Agrícola Responsável ⁽¹⁸⁾), bem como pelas Nações Unidas (por exemplo, a Iniciativa «Compacto Global» e os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos ⁽¹⁹⁾) e pela OIT (a revisão da Declaração Tripartida sobre Empresas Multinacionais e Política Social e a preparação do debate a realizar, em junho de 2016, na Conferência Internacional do Trabalho dedicada ao trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais).

Foram lançadas várias iniciativas privadas, a título permanente ou temporário, tendo em vista, por exemplo, melhorar a saúde e segurança nas fábricas de vestuário do Bangladeche na sequência da catástrofe de Rana Plaza (Acordo sobre a Segurança dos Edifícios e a Segurança em caso de Incêndio no Bangladeche) ⁽²⁰⁾.

2.3.4. Todos estes intervenientes públicos e privados estão empenhados no desenvolvimento e na implementação de várias ferramentas e instrumentos destinados a melhorar as condições de trabalho e os direitos laborais, a saber:

- regulamentação, legislação, convenções;
- códigos de conduta;
- diálogo social, nomeadamente no contexto transfronteiras ⁽²¹⁾;

⁽¹²⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.

⁽¹³⁾ Em 2011, o CESE adotou um parecer sobre este regime JO C 43 de 15.2.2012, p. 82.

⁽¹⁴⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/events/index.cfm?id=1433> e <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1447>.

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽¹⁶⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/responsible-supply-chains-textile-garment-sector.htm>.

⁽¹⁷⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/text/>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁽²⁰⁾ <http://bangladeshaccord.org/>.

⁽²¹⁾ Tal pode assumir a forma de acordos de empresa transnacionais (os chamados acordos-quadro internacionais). Informação mais detalhada consta do relatório de informação (REX/443), p. 8: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>.

- certificações em matéria de responsabilidade social das empresas e de responsabilidade social;
- formas de financiamento para indemnização das vítimas;
- outras iniciativas com a participação de várias partes interessadas;
- programas de desenvolvimento e de ajuda, incluindo o reforço das capacidades (saúde e segurança no trabalho, diálogo social, aplicação das convenções da OIT, etc.).

3. Avaliação de algumas boas práticas em dois setores económicos distintos

3.1. Cadeia de abastecimento mundial nos setores do vestuário e do calçado

3.1.1. A cadeia de abastecimento mundial da indústria do vestuário e do calçado abrange vários intervenientes e processos de produção. As exportações mundiais de vestuário, têxteis e calçado da região da Ásia-Pacífico ascendem a 601 mil milhões de dólares, o que representa 60 % da totalidade do comércio mundial, cabendo à China o grosso desta percentagem. Países como o Bangladeche e o Camboja especializam-se cada vez mais na produção e exportação de vestuário e calçado, que representam, respetivamente, 89,2 % e 77,4 % do total das exportações de mercadorias em 2014 ⁽²²⁾. Tal deve-se principalmente ao aumento acentuado dos salários no setor têxtil e do vestuário chinês, o que levou os compradores internacionais a procurar novos fornecedores na Ásia.

Segundo a OIT ⁽²³⁾, em 2014 o salário médio foi inferior a 200 dólares por mês na maioria dos países. Está instaurado um salário mínimo mensal para os trabalhadores não qualificados do setor do vestuário na China (até 297 dólares), nas Filipinas, na Malásia, na Indonésia (247 dólares), na Tailândia, no Vietname (145 dólares), na Índia (136 dólares), no Camboja (128 dólares), no Paquistão (119 dólares), no Bangladeche (71 dólares) e no Sri Lanca (66 dólares).

Os principais riscos são a inexistência de um salário digno, o trabalho forçado ou o trabalho infantil, a existência de relações laborais deficitárias devido a níveis reduzidos de proteção da liberdade de associação e à negociação coletiva limitada, a escassa preocupação com a saúde e a segurança no trabalho, a insuficiente inspeção do trabalho, os regimes de acidente de trabalho pouco desenvolvidos, a poluição da água, a exposição a substâncias químicas e a exploração da mão-de-obra feminina.

3.1.2. Em 24 de abril de 2013, o desmoronamento do edifício Rana Plaza, no Bangladeche, ocupado por fábricas de vestuário, provocou a morte a 1 136 trabalhadores, sobretudo mulheres. A magnitude do acidente, que resultou do mau estado de conservação do imóvel e da ausência de saídas de emergência, levou a uma mobilização excepcional de governos (UE e Estados-Membros, EUA, Canadá, Noruega), organizações internacionais (OIT, OCDE e Banco Mundial) e partes interessadas, a nível internacional e local, mediante um conjunto ambicioso de ações destinadas a incentivar a adoção, a nível nacional, de medidas a curto prazo (indemnização das famílias das vítimas, inspeção das fábricas de vestuário e medidas corretivas, novos métodos de auditoria, revisão da legislação do trabalho) e a médio prazo (por exemplo, o desenvolvimento dos sindicatos independentes e o reforço da inspeção do trabalho), bem como de medidas sistemáticas a fim de promover uma gestão responsável das cadeias de abastecimento mundiais.

⁽²²⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_419798.pdf.

⁽²³⁾ *Ibidem*.

Exemplo — Avaliação dos progressos realizados no setor de pronto-a-vestir do Bangladeche após o desmoronamento do Rana Plaza (janeiro de 2016)

- Acordo sobre a Segurança dos Edifícios e a Segurança em Caso de Incêndio no Bangladeche: assinado por 220 compradores de vestuário.
- Aliança para a Segurança dos Trabalhadores do Bangladeche: criada em maio de 2013 por 26 marcas, maioritariamente norte-americanas.
- Criação de 341 novos sindicatos no setor do pronto-a-vestir no Bangladeche até janeiro de 2016 (132 em 2014).
- Até janeiro de 2016, foram realizadas inspeções a 3 734 fábricas de vestuário pronto-a-vestir para exportação, no domínio da segurança estrutural, elétrica e contra incêndios.
- Contratação de 235 novos inspetores⁽²⁴⁾.
- Programa Melhor Trabalho para o Bangladeche: 38 fábricas que fornecem vestuário a 17 marcas e retalhistas.
- Indemnização das vítimas: 24,1 milhões de dólares para 3 490 pedidos de indemnização.

3.1.3. A OCDE está a elaborar orientações de diligência prévia para cadeias de abastecimento responsável no setor do vestuário e do calçado.

3.1.4. A OIT, em cooperação com os doadores internacionais, os governos, os trabalhadores e os empregadores, executa projetos no setor do vestuário (por exemplo, na Ásia) com vista a promover o acesso à informação sobre salários, condições de trabalho e relações laborais para melhorar a qualidade do diálogo social sobre as normas laborais, reforçando a capacidade dos parceiros sociais e os dispositivos de negociação coletiva, bem como garantindo as normas laborais a nível das fábricas⁽²⁵⁾.

3.1.5. A Comissão Europeia está a preparar o lançamento de uma iniciativa emblemática para uma cadeia de abastecimento sustentável no setor do vestuário, que inclua, entre outras questões, um planeamento conjunto, um financiamento coordenado, a execução conjunta de programas e campanhas de sensibilização junto dos consumidores.

3.1.6. Os parceiros sociais do setor têxtil e do vestuário da UE desenvolveram uma iniciativa conjunta, apoiada pela Comissão Europeia, baseada num instrumento de avaliação do risco em matéria de responsabilidade social das empresas pertinente para as cadeias de abastecimento mundiais. Estão presentemente a terminá-la para divulgação junto das PME e de outras partes interessadas.

3.1.7. A Presidência neerlandesa da UE pretende explorar formas de reforçar as sinergias entre as políticas de desenvolvimento e de comércio da UE, a fim de contribuir para a sustentabilidade das cadeias de abastecimento mundiais.

3.1.8. O ministro federal alemão da Economia, Cooperação e Desenvolvimento, Gerd Müller, instituiu uma aliança específica para «têxteis sustentáveis» com os principais parceiros. Na última reunião do G7 fez uma síntese muito concreta da situação: «Custaria um euro assumir a responsabilidade, um único euro por vestido, casaco ou par de calças para assegurar que o trabalho árduo no Bangladeche, no Camboja ou em África compensa e que as crianças e costureiras dispõem de oportunidades na vida»⁽²⁶⁾.

3.1.9. A proliferação de iniciativas privadas permitiu adquirir experiência e ajudou a partilhar boas práticas. Entre elas contam-se a «Initiative Clause Sociale — ICS» [Iniciativa Cláusula Social], que envolve 22 grandes retalhistas, como o Monoprix, o Carrefour ou o Casino, cujo volume de negócios é superior a 243 mil milhões de euros, que partilham uma metodologia semelhante nas suas auditorias sociais, e a «Business Social Compliance Initiative» [Iniciativa sobre a Compatibilidade Social das Empresas — BSCI], criada em 2003 pela FTA (Associação de Comércio Externo), sediada em Bruxelas, que abrange mais de 1 700 retalhistas e importadores, provenientes de 36 países, que mantêm relações comerciais com mais 30 000 fábricas.

⁽²⁴⁾ Progress in implementation, outcome of the Review meeting on the Sustainability Compact for Bangladesh [Progressos de implementação — Resultados da reunião de avaliação do Pacto de Sustentabilidade do Bangladeche], 11 de janeiro de 2016.

⁽²⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-islamabad/documents/publication/wcms_363149.pdf.

⁽²⁶⁾ http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Menschenwuerdige_Arbeit/index.html.

3.2. Cadeia de valor e cadeia de abastecimento mundiais no setor da eletrónica

3.2.1. De acordo com o estudo sobre cadeias de valor mundiais efetuado por Sturgeon e Kawakami⁽²⁷⁾, as entradas intermédias afiguram-se muito menos importantes para a indústria do vestuário — no que toca ao valor do comércio de bens intermédios — do que para as indústrias da eletrónica e dos veículos de passageiros.

3.2.2. A cadeia de valor mundial da eletrónica é uma das mais importantes no setor das mercadorias, representando, em 2006, mais de 17 % do total dos produtos intermédios manufacturados, comparativamente à quota de 2,7 % dos produtos químicos e plásticos e de 1,9 % das peças de aeronaves. Os dois principais países exportadores de produtos eletrónicos intermédios são a China/Hong Kong e os Estados Unidos.

3.2.3. Os três agentes empresariais que dirigem a «modularidade da cadeia de valor» são:

- as empresas líderes (sobretudo nos países industrializados);
- os subcontratantes responsáveis pela aquisição de componentes, montagem de circuitos, montagem final e ensaio, principalmente na China, em Taiwan e no Vietname;
- as plataformas líderes, definidas como empresas bem sucedidas na implantação da sua tecnologia (sob a forma de *software*, *hardware* ou de uma combinação de ambos) nos produtos de outras empresas.

A modularidade desta cadeia de valor específica assenta na codificação e normalização dos processos operacionais fundamentais, como o desenho assistido por computador, o planeamento da produção e o controlo logístico e de inventário.

3.2.4. Os produtos de eletrónica destinada ao grande público têm um ciclo de vida reduzido, que varia de três a dezoito meses, e são rapidamente descontinuados. Como resultado, os fornecedores destes produtos veem-se cada vez mais confrontados com encomendas que exigem uma rápida colocação no mercado. Por exemplo, quando o Apple iPhone foi introduzido em 2007, o tempo de colocação no mercado foi de seis meses. Em 2012, este período diminuiu para menos de duas semanas⁽²⁸⁾, representando um desafio para os fabricantes e os trabalhadores, sendo necessário desenvolver e implementar soluções capazes de lhe dar resposta.

Embora em algumas empresas se tenha chegado a acordo sobre a prestação de trabalho suplementar, ou por turnos, durante os picos de produção e a respetiva compensação durante o resto do ano, noutras regista-se um aumento substancial dos contratos temporários e a contratação de trabalhadores temporários ou migrantes (por exemplo, no México, em 2009, 60 % da mão de obra na indústria eletrónica era constituída por trabalhadores temporários, valor esse que atingia os 90 % nos picos de produção)⁽²⁹⁾. Isto traduz-se, frequentemente, em direitos limitados para os trabalhadores, como, por exemplo, salários mais baixos, inexistência de cobertura pela segurança social ou proibição de adesão a sindicatos. Além da legislação nacional, as soluções podem passar por acordos a nível das empresas, bem como por uma melhor coordenação e partilha de informações entre compradores e fornecedores, permitindo assim planear melhor a produção e recorrer a trabalhadores permanentes em detrimento dos temporários.

⁽²⁷⁾ *Was the crisis a Window of Opportunity for Developing Countries?* [Terá sido a crise uma oportunidade para os países em desenvolvimento?], Timothy J. Sturgeon, Momoko Kawakami, documento de investigação do Banco Mundial.

⁽²⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_345445.pdf.

⁽²⁹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_317267.pdf.

3.2.5. A questão do respeito pelos direitos humanos e laborais também se coloca no caso da indústria eletrónica devido à problemática dos minerais provenientes de zonas de conflito e de alto risco, como a região africana dos Grandes Lagos⁽³⁰⁾. Após a adoção nos EUA da Lei Dodd-Frank, a Comissão Europeia apresentou, em 2014, uma proposta de regulamento com vista a instituir um sistema para a autocertificação dos importadores de estanho, de tântalo, de tungsténio e de ouro para o mercado da UE, a fim de garantir que as receitas da extração e comercialização dos referidos minerais não apoiam os conflitos armados locais. Em vez disso, a diligência prévia aliada a outras medidas deverá contribuir para a transparência ao longo da cadeia de abastecimento e ter um impacto positivo na criação de emprego e nas condições de trabalho nas minas, como, por exemplo, na saúde e segurança no trabalho, nos níveis de rendimento ou na formalização da atividade. Esta iniciativa também permitiria manter o aprovisionamento em África, evitando que este se dirigisse para outras regiões do mundo não afetadas pelo conflito⁽³¹⁾.

3.2.6. A OCDE elaborou um guia intitulado «Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas» [Orientação de Diligência Prévia para Cadeias de Abastecimento Responsável de Minerais de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco]⁽³²⁾.

3.3. Cadeias de valor e cadeias de abastecimento mundiais noutros setores

3.3.1. O CESE gostaria igualmente de sublinhar que as cadeias de valor e as cadeias de abastecimento mundiais de outros setores, como o dos serviços e da agroindústria, poderão enfrentar problemas ligados às condições de trabalho, designadamente em matéria de saúde e segurança no trabalho.

3.3.2. O apoio da OIT à promoção do trabalho digno na economia rural⁽³³⁾ centra-se em 3 domínios de ação prioritários: trabalho digno para as populações rurais desfavorecidas, marginalizadas e vulneráveis, trabalho digno para os trabalhadores rurais nas cadeias de abastecimento, trabalho digno para os trabalhadores rurais nas plantações.

4. Contributo do CESE sobre a forma de assegurar um trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais

Tendo em vista a 105.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, a realizar em Genebra, em junho de 2016, o CESE gostaria de tornar público o seu contributo, formulando diversas recomendações sobre as formas e os meios mais eficazes de garantir a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores nas empresas fornecedoras ou subcontratadas que fazem parte da capacidade de produção nas cadeias de abastecimento mundiais.

4.1. Clarificar o papel de todas as partes interessadas

Importa clarificar o papel e as responsabilidades de cada interveniente, a fim de evitar mal-entendidos:

- Os governos são responsáveis por elaborar, aplicar e fazer cumprir a legislação laboral e social nacional, ratificar e aplicar de forma efetiva as convenções da OIT e, no caso dos Estados-Membros da UE, os governos são também responsáveis por transpor e aplicar as diretivas europeias; além disso, têm também o dever de disponibilizar todos os recursos administrativos e financeiros necessários, inclusivamente para a inspeção do trabalho, a fim de garantir a conformidade com o quadro jurídico.
- As organizações internacionais definem normas e desenvolvem iniciativas globais a fim de promover as normas internacionais do trabalho e um comportamento responsável das empresas. Neste contexto, documentos como o «UN Guiding Principles on Business and Human Rights» [Princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos] (quadro «Proteger, Respeitar e Reparar») definem orientações sobre o papel e as responsabilidades dos principais intervenientes.

⁽³⁰⁾ Em outubro de 2013, o CESE adotou um parecer sobre as importações essenciais para a UE, incluindo minerais e matérias-primas: JO C 67 de 6.3.2014, p. 47.

⁽³¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm.

⁽³²⁾ <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>.

⁽³³⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_311653.pdf

- Os parceiros sociais são incentivados a participar no diálogo social sobre as normas laborais e as condições de trabalho e a promovê-lo, incluindo nos contextos setorial e transfronteiras, e os governos devem garantir que a liberdade de associação e de negociação coletiva é efetivamente protegida e promovida.
- As empresas multinacionais devem respeitar a legislação aplicável nos países em que operam; são também incentivadas a comprometerem-se com as abordagens em matéria de responsabilidade social das empresas e de diligência prévia.
- As ONG complementam os esforços dos outros intervenientes e desempenham um papel fundamental na sensibilização para os direitos laborais, bem como na denúncia de abusos.

Dada a complexidade e os evidentes riscos excecionais que correm estes principais intervenientes, o CESE é a favor de plataformas de partes interessadas estruturadas, transparentes e inclusivas para abordar questões desta complexidade.

4.2. Responder ao desafio da medição dos fluxos de comércio e de investimento

O CESE pretende aferir a realidade das cadeias de abastecimento e de valor mundiais, em termos de valor, crescimento e emprego, bem como a sua recente evolução qualitativa. Tal significa trabalhar, por exemplo, com o Eurostat e a DG Comércio sobre os dados disponíveis recolhidos pela OMC e a OCDE. Esta melhor compreensão da nova organização do comércio internacional não deixará de conduzir a novas propostas sobre a utilização dos instrumentos tradicionais dos acordos de comércio e desenvolvimento, tais como a eliminação das pautas aduaneiras, a convergência regulamentar, a melhoria do acesso aos contratos públicos, as regras comuns de origem, o reforço das capacidades e a ajuda ao comércio.

4.3. Exercer pressão tendo em vista uma abordagem verdadeiramente integrada da UE em matéria de, por exemplo, comércio, desenvolvimento e política de vizinhança

O CESE apoia a vontade demonstrada pela Comissão Europeia na sua recente comunicação sobre a política comercial e de investimento da UE, de utilizar as diversas políticas externas da UE para fomentar o desenvolvimento sustentável em países terceiros, em particular os países em desenvolvimento, tais como o Bangladesh, o Vietname, o Mianmar/Birmânia⁽³⁴⁾, o Camboja ou o Laos, bem como os países de outros continentes, através de vários instrumentos. Tal deverá passar, entre outros aspetos, pela inclusão dos capítulos sobre o comércio e o desenvolvimento sustentável nos acordos de comércio livre em negociação ou a negociar, por uma melhor articulação entre a política comercial e a ajuda ou o reforço das capacidades, pela promoção de uma conduta empresarial responsável em matéria de política de investimento e desenvolvimento do setor privado, por projetos específicos com vista a reforçar o respeito das normas laborais e pelo apoio aos parceiros sociais nacionais em ações de formação e seminários de informação.

4.4. Propor compromissos realistas

O CESE tem grande experiência no domínio da sustentabilidade, tendo participado na aplicação e no seguimento dos capítulos dedicados a esta temática no acordo de comércio livre e num vasto leque de comités da sociedade civil, o que lhe permite propor um equilíbrio justo entre os requisitos legais necessários em matéria de direitos humanos e laborais, a transparência, o combate à corrupção e a flexibilidade de que as multinacionais necessitam para organizar e fazer evoluir a suas cadeias de abastecimento mundiais de forma eficaz e adaptada às diferentes situações locais.

4.5. Promover medidas preventivas eficazes

Por todo o mundo, as PME participam cada vez mais em cadeias de abastecimento mundiais, havendo ainda um grande potencial inexplorado neste domínio. Por conseguinte, o CESE gostaria de dar mais visibilidade a determinados instrumentos disponíveis no mercado, já experimentados e testados pelas empresas, que ajudarão as PME a participarem na gestão sustentável das suas cadeias de abastecimento mundiais, o que inclui a identificação dos fornecedores, os instrumentos de autoavaliação, as normas e as propostas de cláusulas contratuais.

⁽³⁴⁾ Por exemplo, Myanmar Labour Rights Initiative [Iniciativa direitos laborais Mianmar/Birmânia] (OIT, EUA, Japão, Dinamarca, UE).

4.6. Contribuir para a criação de uma nova geração de auditorias

As auditorias sociais surgiram na década de 1990 e têm sido criticadas, tanto no que toca aos seus aspetos técnicos (por exemplo, qualificação dos auditores, forma de conduzir as auditorias, natureza das perguntas) como aos substanciais (uma medida provisória para um fornecedor, ausência de progressos sistémicos e graduais, terceiros responsáveis pela melhoria das condições sociais, etc.). O CESE gostaria de apoiar o desenvolvimento de uma nova geração de auditorias com objetivos mais ambiciosos, que abranjam não só aspetos sociais mas também ambientais e de governação. O objetivo último deverá ser substituir os questionários padronizados por diagnósticos com múltiplos critérios específicos a cada empresa de uma cadeia de abastecimento mundial em particular, e introduzir um processo de acompanhamento sólido com o apoio dos parceiros sociais.

4.7. Criar instrumentos de transparência eficientes destinados ao consumidor

A cimeira do G7 de dezembro de 2015 acolheu favoravelmente, por exemplo, a utilização de instrumentos práticos como as aplicações para dispositivos móveis, que podem ajudar os consumidores a comparar e a compreender os rótulos sociais e ambientais dos produtos.

O CESE apoia os atuais esforços da UE para medir e dar a conhecer a pegada de carbono de certas categorias de bens de consumo, prontificando-se para promover as boas práticas nacionais em matéria de rotulagem ambiental, como é o caso da experiência de rotulagem ambiental baseada em múltiplos critérios, realizada em França entre 2010 e 2013.

4.8. Apoiar programas de reforço de capacidades e outras iniciativas destinadas a fomentar o diálogo social e as abordagens multissetoriais

O desempenho económico global das empresas e o respeito dos princípios em matéria de trabalho digno estão estreitamente ligados à existência de sindicatos e organizações patronais independentes, à qualidade do diálogo social e do bem-estar dos trabalhadores.

O CESE apoia o programa Melhor Trabalho desenvolvido pela OIT com o objetivo de ajudar os parceiros sociais locais a desempenhar um papel eficaz e a conduzir uma negociação coletiva.

Iniciativas setoriais como o Acordo sobre a Segurança dos Edifícios e a Segurança em Caso de incêndio no Bangladeche no setor do pronto-a-vestir podem mobilizar os compradores, os produtores e as organizações sindicais para o desenvolvimento e a implementação de uma abordagem global e eficaz que abranja todo o setor.

O CESE apoia, além disso, o diálogo social intersetorial, incluindo os acordos de empresa transnacionais/acordos-quadro internacionais. Os acordos de empresa transnacionais/acordos-quadro internacionais em vigor demonstraram ser um instrumento importante para promover os direitos dos trabalhadores nas cadeias de abastecimento mundiais. O aprofundamento ou a aplicação mais lata de tais acordos deve, no entanto, ter em conta a necessidade de preservar a flexibilidade tanto dos seus conteúdos como dos seus mecanismos de acompanhamento. Os parceiros devem igualmente procurar melhorar continuamente estes acordos à luz da experiência adquirida com a sua aplicação.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A inovação como impulsionadora de novos modelos económicos»

(parecer exploratório)

(2016/C 303/04)

Relatora: Ariane RODERT

Correlator: Oliver RÖPKE

Em 16 de dezembro de 2015, Marcelis Boerenboom, diretor-geral do Ministério neerlandês dos Assuntos Sociais e do Emprego, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da Presidência neerlandesa do Conselho da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre

A inovação como impulsionadora de novos modelos económicos.

(parecer exploratório)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de maio de 2016.

Na 517.^a reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 131 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A Europa enfrenta desafios complexos que exigem novos modelos sociais e económicos. Para proporcionar progresso, crescimento e bem-estar na Europa, é necessário transitar para uma economia baseada na inovação.

1.2 Neste contexto, estão a surgir conceitos e modelos económicos inovadores, que indiciam uma transição da inovação tradicional para uma inovação que tem em conta as perspetivas técnica, ambiental e social, colocando a ênfase na vida e no bem-estar das pessoas.

1.3 O CESE solicita, por isso, à Comissão Europeia que desenvolva um quadro político para apoiar estes novos modelos económicos que estão a surgir, reconhecendo, ligando e promovendo conceitos centrais para esses modelos empresariais assentes em teorias como o valor partilhado, o impacto coletivo, a medição do impacto, a parceria em hélice e a inovação social.

1.4 Esse quadro inclui um ambiente propício, eliminando os obstáculos e alargando os conceitos tradicionais de empresa. As questões a explorar são a contratação pública, a regulamentação propícia à inovação, os instrumentos financeiros especificamente adaptados, um apoio mais orientado dos fundos estruturais, os potenciais incentivos fiscais, a formação, o apoio e a atualização de competências, tendo particularmente em conta a digitalização e a robotização.

1.5 É fundamental que os Estados-Membros e as instituições europeias reconheçam plenamente e promovam modelos económicos «mais equitativos», centrados na promoção da inovação destinada ao desenvolvimento social, integrando a medição do impacto social em paralelo com a comunicação de dados sobre o progresso económico.

1.6 O CESE insta a Comissão a integrar plenamente os princípios do pacote de investimento social e a sua articulação com a inovação social na elaboração do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, visto que muitos destes novos modelos económicos são a expressão concreta desses mesmos princípios.

1.7 Os Estados-Membros e a Comissão devem assegurar a plena integração da inovação social nos programas de inovação. Há que explorar plenamente os fundos da UE de apoio à inovação social, provenientes de programas como o Horizonte 2020, sendo necessário avaliá-los em função da assimilação técnica demonstrada por cada parte interessada e do seu impacto político.

1.8 Os Estados-Membros e as instituições da UE devem integrar os princípios da inovação na política empresarial a fim de assegurar uma cultura propícia à inovação que a promova, acolha, premeie e dissemine. Essa cultura passa por elementos como a experimentação, novas estruturas de parceria e uma visão alargada da criação de valor na sociedade.

1.9 A UE tem de dar maior ênfase ao apoio e proteção das PME, nomeadamente às empresas da economia social, microempresas e empresas familiares, e a todos os tipos de empresas em fase de arranque no quadro de iniciativas da política de inovação com vista a reforçar as condições de sustentabilidade e replicabilidade/escalabilidade.

1.10 Há que tomar em plena consideração os novos modelos económicos inovadores nas iniciativas políticas relativas à revolução industrial 4.0 e políticas conexas, tais como a economia circular, a economia da partilha e a economia funcional, incentivando a adaptação de todos os modelos económicos existentes, apoiando o surgimento de novas formas e de modelos não convencionais de empresa e estabelecendo novas relações e modelos de cooperação ajustados.

1.11 O CESE apela à Comissão para que na próxima revisão da estratégia para o mercado único, prevista para 2017, incorpore plenamente estes novos modelos de negócio e proponha novas medidas nesse sentido.

1.12 Quanto às empresas, é essencial que todas elas respeitem plenamente os princípios do trabalho digno, os direitos sociais dos trabalhadores e o papel dos parceiros sociais no contexto dos novos modelos económicos.

2. Introdução

2.1 Atualmente, assiste-se na Europa ao rápido aparecimento de uma nova paisagem societal, que exige novos modelos sociais e económicos para redefinir a Europa como uma economia moderna e competitiva a nível mundial.

2.2 Para proporcionar um crescimento gerador de progresso, coesão social e bem-estar, é necessário mudar a forma de pensar a inovação. Em todo o mundo a inovação e a investigação estão a adotar esta nova mentalidade, assim como muitas empresas, que se estão a esforçar por gerar crescimento e impacto a nível social e ambiental, bem como económico. Além disso, as expectativas e a procura dos consumidores apontam a favor deste tipo de abordagem, como demonstra claramente o surgimento de iniciativas como a economia colaborativa, a economia circular e a economia da partilha. Estas iniciativas têm em comum o facto de assentarem num novo conjunto de valores e terem por objetivo um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo numa ótica de progresso, conjugando inovação técnica, ambiental e social.

2.3 O presente parecer tem por finalidade explorar alguns novos conceitos cruciais para a inovação enquanto impulsionadora de novos modelos económicos e abordará especificamente as empresas da economia social a título exemplificativo. O parecer tem por base o acervo do CESE neste domínio, nomeadamente o trabalho realizado no âmbito do seu projeto sobre o empreendedorismo social⁽¹⁾. O parecer não aborda conceitos como a economia circular, colaborativa, funcional ou da partilha, a inovação ou as políticas destinadas às PME, questões que o CESE explora em pareceres correspondentes.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

3. Novos conceitos emergentes

3.1 *Promover a inovação social e societal enquanto modelo empresarial*

3.1.1 A Europa enfrenta complexos desafios societais aos quais os sistemas existentes não conseguem dar resposta. Este facto indicia uma mudança de paradigma que exige uma nova mentalidade e soluções inovadoras. Estas inovações são frequentemente designadas inovações sociais ou societais. «Uma inovação é social tanto nos seus fins como nos seus meios. Concretamente, as inovações sociais definem-se como novas ideias (produtos, serviços e modelos) que satisfazem as necessidades sociais (de forma mais eficaz do que as alternativas) e, simultaneamente, criam novas relações sociais ou colaborações. Ou seja, estas inovações não só são úteis para a sociedade, mas também reforçam a capacidade da sociedade para agir»⁽²⁾. Em todos os setores se produzem inovações sociais, o que não constitui novidade; no entanto, têm em comum o facto de acabarem por conduzir a uma mudança sistémica.

3.1.2 Hoje em dia, no mundo académico, a inovação não se esgota no desenvolvimento técnico. Os investigadores reconhecem atualmente a necessidade de a inovação e a investigação terem em conta as perspetivas técnica, ambiental e social. Há uma interdependência entre inovação social, digital e técnica. Neste contexto, a tecnologia digital serve de ferramenta para incentivar a partilha e a capacitação das pessoas para a ação, enquanto a inovação social constitui o objetivo principal.

3.1.3 A inovação social manifesta-se de maneira diferente da inovação técnica. É impulsionada pela necessidade, visando frequentemente responder a um desafio na sociedade ou centrando-se num grupo de utilizadores específico, tendo ao mesmo tempo em conta as perspetivas social, ambiental e económica. As inovações sociais mais bem-sucedidas implicam um pensamento holístico, que em última análise conduz a uma mudança sistémica, em vez de tratar uma única questão ou assunto.

3.1.4 A inovação social assenta numa visão ética, ideológica ou de interesse geral. A prova disso é o papel que a sociedade civil tem neste momento e teve historicamente na configuração dos sistemas de previdência social. A inovação social poderá ser um conceito novo, mas existe de facto há muito tempo.

3.1.5 A inovação social baseia-se na comunicação aberta e na resolução colaborativa de problemas, envolvendo diversas partes interessadas e práticas para catalisar novas soluções. A inovação social está a derrubar muros que separam setores e mercados, substituindo a lógica da concorrência por soluções de parceria colaborativa e a longo prazo. Assenta na partilha, associada ao movimento de fonte aberta, e na aplicação de abordagens não competitivas.

3.1.6 A inovação social oferece uma fronteira fundamental para a Europa e promoverá a verdadeira «economia social de mercado» a que se refere o artigo 2.º do Tratado de Lisboa. No entanto, tal só será possível se a inovação for claramente direcionada para objetivos como a inclusão e a igualdade, o que por seu turno acelerará ainda mais a inovação societal.

3.2 *Redefinir a criação de valor na ótica do valor partilhado*

3.2.1 Há uma consciência crescente de que uma visão abrangente da criação de valor — a nível económico, social e ambiental — é fundamental para uma atividade económica promissora. O facto de se gerar ou aumentar o lucro económico pela produção de um valor social e ambiental mais elevado demonstra claramente que o crescimento económico está ligado ao progresso social e ambiental. É a chamada criação de valor partilhado, um conceito explorado por diversos investigadores⁽³⁾.

⁽²⁾ Fonte: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

⁽³⁾ <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/1>

3.2.2 Fundamental para esta estratégia é uma transição da norma de otimização do desempenho financeiro a curto prazo para a da geração de valor económico de uma forma que também produz progresso e valor social para a sociedade. O valor partilhado pode muito bem impulsionar a próxima vaga de inovação e crescimento da produtividade na economia mundial.

3.2.3 Para apoiar uma verdadeira economia social de mercado é necessário incentivar formas de investimento especificamente concebidas para apoiar a emergência de uma economia mais participativa, democrática e inclusiva. É, pois, necessário todo um ecossistema financeiro, no quadro do qual seria particularmente interessante considerar o recurso a formas de capital híbrido e misto, um tema já abordado pelo CESE em pareceres anteriores⁽⁴⁾.

3.2.4 A aplicação da lógica do valor partilhado significa que a criação de valor já não representa uma transferência do valor existente, mas sim um aumento do valor social, ambiental e económico global. Além disso, põe em evidência o facto de o mercado não se definir unicamente em termos económicos, mas também incorporar aspetos sociais e ambientais. Uma das principais características do valor partilhado é que este se apoia na força e nas diferenças entre o setor privado e a sociedade civil, aplicando um modelo de cocriação que, em última análise, gera novos mercados e expande os já existentes.

3.3 *Desenvolver uma abordagem de parceria*

3.3.1 Fazer face a desafios societais complexos exige frequentemente uma colaboração estreita entre o governo, o mercado e a sociedade civil a fim de criar soluções eficazes. Essa parceria baseia-se numa compreensão profunda das perspetivas de cada parte interessada, num processo decisório rápido e em abordagens empáticas.

3.3.2 A cooperação, a cocriação e a inovação transetorial apresentam enormes vantagens quando comparadas com as formas como a sociedade tratou as questões societais no passado. Para tal, é fundamental reunir as partes interessadas numa fase precoce para, em conjunto, definir um objetivo societal partilhado e o caminho a seguir.

3.3.3 Uma vez que a inovação ocorre frequentemente no contexto local, próximo das necessidades reais, importa salientar que a atenção e o apoio que lhe são consagrados devem beneficiar a sociedade no seu conjunto. Há um grande potencial a explorar no que concerne a recolha e a partilha dessas experiências locais, muitas das quais podem ser replicadas e aplicadas em várias regiões e países.

3.4 *Visar um impacto coletivo*

3.4.1 Como foi referido, a mudança social em larga escala exige uma ampla coordenação, alinhamento e parceria entre setores. Deverá, além disso, traduzir-se num impacto coletivo.

3.4.2 O impacto coletivo tem por base o compromisso de um grupo central de partes interessadas de vários setores, cuja ação se concentra num programa comum com vista à resolução de um problema social ou societal específico. Além disso, implica uma infraestrutura centralizada, pessoal próprio, um processo estruturado, um sistema de medição partilhado, comunicação contínua e atividades de reforço mútuo entre todos os participantes. A mudança social em larga escala surgirá como resultado de uma melhor coordenação transetorial e não da ação de organizações isoladas.

⁽⁴⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 152.

3.5 *Medir o impacto social*

3.5.1 Para que o conceito de inovação possa incluir não só a perspetiva técnica mas também as perspetivas social e ambiental, é imperioso medir o progresso de maneira diferente. O CESE já anteriormente abordou temas («Medir o impacto social»⁽⁵⁾ e «A economia do bem comum»⁽⁶⁾) que lhe permitiram demonstrar com clareza a necessidade de uma visão alargada no que respeita aos resultados e à comunicação dos dados.

3.5.2 Durante muito tempo, os indicadores económicos foram a norma para medir os resultados. No entanto, a emergência crescente de estruturas híbridas que proporcionam inovação requer um conjunto de indicadores novos e holísticos que meçam o impacto a nível social, ambiental e económico.

3.5.3 A aplicação dos princípios da medição do impacto social implica o desenvolvimento de uma abordagem centrada nas partes interessadas, uma compreensão e definição comuns de resultados essenciais, bem como o estabelecimento conjunto de indicadores, o que ajudará a apreender o valor realmente criado. O ponto central é a transição da comunicação de dados económicos para a medição de indicadores como os contributos, o produto, os resultados e o impacto sociais. É importante que as partes interessadas tenham um entendimento comum destes conceitos, uma vez que eles são aplicados tanto no contexto da inovação como no contexto económico.

3.6 *Inovação e trabalho digno*

3.6.1 A inovação técnica e social pode ter um impacto enorme na organização do trabalho e nas condições laborais dos trabalhadores. A crescente individualização, autonomia e flexibilidade nas relações laborais não deverá conduzir à deterioração da proteção social. Para que os modelos inovadores sejam bem-sucedidos, impõe-se que os princípios do trabalho digno continuem a ser garantidos mesmo num ambiente em mutação⁽⁷⁾.

3.6.2 A inovação só será acompanhada de progresso social geral se todas as partes interessadas forem associadas e dela beneficiarem, se o valor acrescentado for distribuído equitativamente e se os direitos sociais não forem desmantelados. Há que continuar a garantir a proteção social dos trabalhadores mesmo num cenário em mutação.

3.6.3 O mesmo se aplica aos direitos sociais individuais dos trabalhadores, especialmente no atinente às condições de trabalho e aos salários. Os modelos inovadores e a digitalização, em particular, levam frequentemente a um nível mais elevado de individualização no local de trabalho e comprometem as normas sociais. Os modelos inovadores sustentáveis devem respeitar os direitos dos trabalhadores e as suas condições de trabalho, mesmo num mundo laboral em mutação.

3.6.4 Os novos modelos económicos inovadores têm de promover os direitos coletivos dos trabalhadores, a sua aplicação prática e o papel dos parceiros sociais. Os parceiros sociais, os acordos coletivos e a participação dos trabalhadores são frequentemente uma fonte de inovação, porque criam as condições-quadro necessárias.

3.6.5 Há que continuar a promover o diálogo social e acordos coletivos abrangentes, na medida em que estes também podem contribuir para a melhoria das condições-quadro que permitem uma transição para modelos económicos inovadores. As «regras sociais do jogo» tiveram no passado de ser periodicamente adaptadas às novas evoluções técnicas e sociais, e essa adaptação vai continuar a ser necessária no futuro. Cite-se, a título de exemplo, a redistribuição do trabalho (como a redução do tempo de trabalho).

⁽⁵⁾ JO C 170 de 5.6.2014, p. 18.

⁽⁶⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

⁽⁷⁾ De acordo com a OIT, os princípios do trabalho digno perseguem os seguintes objetivos: aplicação das normas laborais básicas; oportunidades de trabalho digno com uma remuneração suficiente; reforço da segurança social e reforço do diálogo entre os parceiros sociais.

4. Promover diferentes modelos empresariais — o caso das empresas da economia social

4.1 O CESE apoia a necessidade de reconhecer e promover em pleno a diversidade e o pluralismo dos modelos económicos e empresariais que, no seu conjunto, formam o mercado único⁽⁸⁾. Um domínio em que o CESE possui conhecimentos específicos é a empresa da economia social. As empresas da economia social e os empresários sociais integram vários dos conceitos acima descritos e ilustram bem estes modelos empresariais híbridos que estão a emergir na Europa.

4.2 Na Europa, há mais de dois milhões de empresas sociais que contribuem para 10 % do PIB. No entanto, em muitos Estados-Membros o setor é novo e está pouco desenvolvido, sugerindo que há uma grande oportunidade de crescimento. A sociedade civil e a economia social estão estreitamente ligadas, tendo contribuído, através da inovação, para importantes mudanças sistémicas na sociedade, em domínios como a assistência à infância, os hospitais, a promoção da autonomia pessoal e de uma vida independente das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, a integração no mercado de trabalho e a habitação (social), bem como para numerosas descobertas ou inovações científicas.

4.3 Focadas em grupos específicos de utilizadores, no suprimento de necessidades da sociedade ou no colmatar de lacunas, as empresas da economia social testam e encontram soluções inovadoras ao mesmo tempo que exercem uma atividade económica. Além disso, reinvestem os lucros obtidos com vista a produzir impacto social e a realizar a sua missão. Ultimamente, as empresas da economia social obtiveram particular destaque pelo facto de oferecerem uma solução interessante ao criarem valor a dois níveis: a nível social, através das suas atividades (coesão ou inclusão social), e a nível económico (através do comércio, da geração de atividade económica e da oferta de emprego).

4.3.1 A promoção da inovação e da criatividade depende de cada parte interessada, bem como do comportamento e das atitudes. É, pois, crucial não só reforçar o setor das empresas da economia social mas também assegurar uma atitude de abertura face ao surgimento de novos modelos. Importa cultivar uma cultura de cooperação e de valores partilhados, um princípio que, por exemplo, está desde sempre arraigado na economia social. Sendo um facto que as empresas da economia social podem, através do seu esforço de inovação, criar novas oportunidades de mercado, cabe dedicar especial atenção à proteção destas entidades para que se possam continuar a desenvolver.

4.3.2 É de assinalar, em particular, que a investigação mostra que as mulheres estão mais representadas nas empresas sociais do que nas empresas tradicionais. Além disso, os estudos que recolhem dados repartidos por sexo neste domínio revelam que, em alguns países europeus, há inclusivamente mais mulheres do que homens no empreendedorismo social. Estes estudos também parecem indicar que as mulheres empresárias sociais são mais inovadoras do que os homens no mesmo setor, embora despendam menos em inovação⁽⁹⁾. A pesquisa neste domínio dá conta de uma área com grande potencial de desenvolvimento, consagrando especial atenção ao empreendedorismo social das mulheres.

5. Criar um ambiente favorável a modelos económicos novos e inovadores

5.1 Os modelos económicos novos e inovadores, como as empresas da economia social, fazem parte da economia formal e não entram em conflito com outros modelos económicos. Perante a mudança da paisagem societal na Europa, cabe pôr a tónica na captação de todas as formas de inovação que resultem em novos modelos económicos. Embora estes novos modelos tenham por base muitos dos conceitos analisados no ponto 3, grande parte dos atuais programas de apoio, de desenvolvimento e de lançamento destinados às empresas, para além de outros requisitos necessários, como a legislação vigente e os instrumentos financeiros, revelam-se frequentemente ineficazes para apoiar estes diferentes modelos económicos, uma vez que a maior parte das ajudas e políticas atuais continuam a ser concebidas para um modelo e uma lógica empresarial mais convencional e tradicional. Por conseguinte, para mobilizar apoios que abranjam todo o leque de modelos económicos que surgem na Europa, cabe considerar os elementos que ora se seguem.

⁽⁸⁾ JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽⁹⁾ WEstart: «Mapping Women's Social Entrepreneurship in Europe» [Mapeamento do empreendedorismo social das mulheres na Europa], 2015.

5.1.1 No caso das empresas da economia social, o CESE está a promover ativamente a criação de um ecossistema completo que seja especificamente adaptado às características únicas deste modelo económico específico ⁽¹⁰⁾. Do mesmo modo, **também há que desenvolver ecossistemas tendo em vista outros conceitos empresariais novos e híbridos**. Além disso, é necessário atualizar e adaptar o apoio atual a fim de ter em conta estes novos modelos e de ajudar as empresas existentes a se adaptarem e a aplicarem estas novas tendências. O ecossistema ideal inclui elementos como um ecossistema financeiro à medida com soluções de capital híbrido, modalidades de contratação mais adequadas, apoio ao desenvolvimento de empresas adaptado a cada situação, bem como a aplicação da medição do impacto social. Estes elementos são cruciais para favorecer o surgimento e a sustentabilidade de cada modelo económico.

5.1.2 A inovação deixou de ser linear. A combinação das suas dimensões técnica, ambiental e social é crucial para encontrar soluções para o futuro. A integração plena destes conceitos requer uma nova visão no que respeita à **comunicação de dados em matéria de progresso, baseada nos resultados ou no impacto**. Há dois elementos em particular que são importantes neste contexto: a criação de valor partilhado e os resultados tripartidos (assegurar que os progressos sociais, ambientais e económicos têm o mesmo peso). Uma vez reconhecida a totalidade do valor criado em termos do impacto coletivo dos aspetos económicos, sociais e ambientais, não tardarão a surgir novos tipos de empresas híbridas. O valor partilhado está ainda a dar os primeiros passos. Por conseguinte, é necessário que os gestores desenvolvam novas competências e conhecimentos e que os governos aprendam a regular de forma a permitir a criação de valor partilhado em vez de a impedir.

5.1.3 Os mercados financeiros têm um papel fundamental na afetação adequada de recursos na sociedade. Contudo, **o facto de se concentrarem principalmente no curto prazo entra em conflito direto** com a exigência de responder às necessidades a longo prazo da sociedade, questão abordada em vários relatórios ⁽¹¹⁾. As empresas devem ter espaço para investir no futuro a fim de gerar valor para os investidores e para a sociedade em geral, o que exige novos sistemas que premeiem o comportamento dos investidores a longo prazo. Neste contexto, o financiamento público, amiúde disponibilizado sob a forma de capital misto, reveste-se de grande importância e reforça frequentemente o desenvolvimento das empresas.

5.1.4 Para a inovação impulsionar novos modelos económicos **há que promover em permanência uma cultura favorável à inovação**. É crucial incentivar sistemas de experimentação que aceitem tanto o êxito como o fracasso (enquanto etapas de aprendizagem) para fomentar uma cultura de inovação na Europa. Não sendo o princípio da precaução um obstáculo à inovação, cabe aplicar o «princípio da inovação» em moldes que o complementem; o «princípio da inovação» implica ter em conta o impacto da legislação e da regulamentação na inovação. Um ponto de partida consiste em conceber processos e sistemas em torno do conceito de parceria associando as principais partes interessadas (promovendo fóruns abertos, espaços de diálogo e reuniões de cooperação). Este processo já está em curso em toda a Europa e poderia facilmente ser alargado, partilhado e disseminado ⁽¹²⁾.

5.2 **A vontade política e o sentido de apropriação** são cruciais para fomentar a criação de novas empresas na Europa. É crucial estabelecer, a nível da UE e dos Estados-Membros, programas estratégicos coerentes e adaptados para apoiar diferentes modelos económicos. É evidente que, para conseguir proporcionar crescimento e bem-estar na Europa, é necessário evoluir para uma economia e uma sociedade baseadas na inovação. Há que mobilizar e calibrar devidamente a legislação e as políticas em matéria de mercado interno para esse efeito. A revisão da estratégia para o mercado único, prevista para 2017, constitui uma oportunidade para considerar novas medidas nesse sentido.

5.2.1 É crucial apoiar de forma adequada e sustentada a **investigação fundamental e aplicada**, enquanto semente de inovação futura, tendo em conta a ênfase no valor partilhado e nos resultados tripartidos. Além disso, as atividades destes novos modelos económicos devem ser tratadas **estatisticamente** a fim de fornecer um apoio tão adequado quanto possível às políticas.

⁽¹⁰⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

⁽¹¹⁾ The Kay Review, 2012: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf

⁽¹²⁾ Europe Tomorrow — projetos Loss (FR) e unMonastery (IT).

5.2.2 É importante **sensibilizar** para as várias formas e agentes de inovação. As empresas da economia social e a sociedade civil tendem a não se definir como agentes de inovação. Ao aumentar a visibilidade e o reconhecimento da inovação social, valorizando explicitamente o seu vasto contributo para a sociedade, promover-se-á mais inovação em todos os setores.

5.2.3 A UE continua a desempenhar um papel central na recolha e na partilha de novas iniciativas, viabilizando a criação de um ambiente favorável e assegurando que as principais iniciativas políticas refletem efetivamente estas novas tendências. A Comissão está bem posicionada para facilitar este **intercâmbio de boas práticas e de modelos a replicar**.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A economia da partilha e a autorregulação»**(parecer exploratório)**

(2016/C 303/05)

Relator: Jorge PEGADO LIZ

Por carta de 16 de dezembro de 2015, e em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, M. J. BOEREBOOM, diretor-geral no Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego dos Países Baixos, solicitou, em nome da Presidência neerlandesa, ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre

«A economia da partilha e a autorregulação»

(parecer exploratório)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de maio de 2016.

Na 517.^a reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. Na sequência do pedido da Presidência neerlandesa para que o CESE elaborasse um parecer exploratório sobre «Sharing economy and self-regulation» e no termo dos seus trabalhos, apresenta agora a sua opinião e formula as seguintes conclusões.

1.2. O CESE, em vários dos seus pareceres, de que o presente é evidentemente tributário, já tinha antecipado vários aspetos deste fenómeno sob as diferentes designações que, consoante as línguas e as óticas de aproximação, ele comporta.

1.3. Procurou agora, de acordo com o pedido formulado, uma definição das características específicas da economia da partilha que englobe as práticas económicas que relevem da sua noção e de que modo essas condutas económicas e sociais devem ser tuteladas pelo Direito, por que formas e por que meios, designadamente pela auto ou correção.

1.4. Social e economicamente relevante, a partir dos anos 2000, com a utilização da Internet e das redes sociais, não é uma conduta recíproca de troca, velha como o aparecimento do Homem, mas antes um «comportamento pró-social não recíproco», ou mais exatamente «o ato e o processo de distribuir o que é nosso com outros para o seu uso e/ou o ato e o processo de receber ou de tomar alguma coisa de outros para o nosso uso».

1.5. Mais do que uma definição, que no entanto se procura dar, o que importa é definir as suas características e delas se destacam:

- a de que esta prática não conduz à propriedade de bens, nem à sua compropriedade, mas a uma comunhão de uso ou de utilização;
- a intermediação de uma plataforma que põe em contacto, designadamente por meios eletrónicos, uma pluralidade de predisponentes de bens ou serviços e uma pluralidade de utilizadores;

- um objetivo comum do melhor aproveitamento dos bens ou serviços em causa através da sua partilha;
- e que as partes finais nestes negócios de estrutura triangular complexa sejam primordialmente «pares» (P2P) e nunca relações contratuais B2C.

1.6. Esta caracterização, ajudada por um conceito relativamente consensual, permite definir o modelo deste tipo de relações económicas e distinguir as atividades que relevam efetivamente da economia de partilha e devem ter um regime especial e as que, por vezes, utilizam indevidamente essa denominação para apenas se esquivarem a uma regulamentação que lhes deve ser aplicada, e de que é exemplo de atualidade a Uber. Uma segregação analítica mais precisa do que seja «partilha», e do que é baseado em plataforma, poderá aconselhar melhor a decisão política e a regulação mais adequada.

1.7. Evidencia-se ainda a crescente relevância económica das manifestações da economia da partilha, a atingir já um significativo volume de negócios na Europa e no mundo, e salienta-se a sua dimensão social e ambiental, potenciadora de estreitar laços de solidariedade entre os cidadãos, de revitalizar a economia local, de criar emprego, de racionalizar o consumo das famílias mutualizando o uso de certos bens, de diminuir a pegada energética e de favorecer um consumo mais responsável e sustentável. Alguns exemplos relevantes são dados no ponto 5.2.

1.8. Nestas circunstâncias, o CESE volta a instar a Comissão no sentido de levar a cabo toda uma série de medidas de caráter político indispensáveis para que, a nível da UE e nos diversos Estados-Membros, as múltiplas formas e modalidades de economia partilhada sejam apoiadas, implementadas e ganhem credibilidade e confiança.

1.9. Alerta ainda para a necessidade de que estes novos modelos de negócio cumpram a legislação nacional e da UE aplicável e assegurem designadamente os direitos dos trabalhadores, uma tributação adequada, a proteção dos dados e da vida privada dos intervenientes, os direitos sociais, uma concorrência leal e o combate aos monopólios e às práticas anticoncorrenciais, a responsabilização das plataformas nos negócios celebrados entre os parceiros e o respeito da legalidade das suas ofertas e, acima de tudo, a proteção dos direitos de todos os parceiros que atuam na economia partilhada, incluindo do *prosumer*, com a adaptação a estas relações de todo o acervo da UE vigente em matéria de direitos dos consumidores, designadamente o relativo às cláusulas abusivas, às práticas comerciais desleais, saúde e segurança e ao comércio eletrónico.

1.10. Entende, assim, o CESE que a UE — e, evidentemente, os Estados-Membros, reunidos em Conselho sob a égide da Presidência neerlandesa — deve urgentemente definir um quadro jurídico claro e transparente em que estas atividades se devem desenvolver e atuar no espaço europeu, no sentido definido no ponto 8.2.4, e insta a Comissão a rapidamente publicar a expectada Agenda para a Economia Partilhada ou Colaborativa, que já tarda.

1.11. E a definir nela, com clareza, qual o papel complementar que devem ter a auto e a correção, de acordo com os princípios e as modalidades que o CESE já definiu há anos em pareceres e relatórios de informação especificamente focados nestes aspetos, que se reafirmam e se dão por reproduzidos.

2. Introdução: um tema atual e controverso

2.1. A Presidência neerlandesa pediu ao CESE, por carta do Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, que elaborasse um parecer exploratório sobre «Sharing economy and self-regulation», não tendo precisado quaisquer orientações nem formulado quaisquer questões.

2.2. A questão da economia da partilha, a começar pela sua definição e delimitação conceptual até às diferentes noções que engloba e às práticas que integra e aos seus efeitos, é tema altamente controverso e de atualidade.

2.3. Inúmeras são as práticas que, nos anos recentes, se têm reclamado do seu conceito, como inumeráveis são já os escritos de natureza vária que sobre este tema se têm produzido.

2.4. Não é de admirar assim que o CESE, sempre atento às diferentes pulsões da sociedade civil, em vários dos seus pareceres, de que o presente é evidentemente tributário ⁽¹⁾ e cuja filosofia geral se acolhe e desenvolve, tenha antecipado vários aspetos deste fenómeno sob as diferentes designações que, consoante as línguas e as óticas de aproximação, ele comporta.

2.5. O objeto do presente parecer será responder ao pedido da Presidência neerlandesa, procurando chegar a uma definição das características específicas da economia da partilha que a autonomize conceptualmente e englobe as práticas económicas que relevem da sua noção e se, e de que modo, essas condutas económicas e sociais devem ser tuteladas pelo Direito, por que formas e por que meios, designadamente pela auto ou correção.

3. Uma questão de atitude perante o «ter e o ser»

3.1. As práticas de certas formas ditas de economia da partilha nascem mesmo antes da conceptualização da sua noção, por uma atitude relativamente ao ter e ao ser que releva fundamentalmente da ideia de que «tu não és aquilo que tens» mas «aquilo a que podes aceder».

3.2. É evidente que uma certa economia da partilha é tão antiga como a humanidade e encontra as suas raízes históricas na «economia de troca» das sociedades primitivas, só sendo paulatinamente destronada com a introdução da moeda que confere a quem a possui a faculdade de comprar e assim de ter.

3.3. O que se torna, no entanto, social e economicamente relevante, a partir dos anos 2000, com a utilização da Internet e das redes sociais, não é uma conduta recíproca de troca, mas antes um «comportamento pró-social não recíproco», ou mais exatamente «o ato e o processo de distribuir o que é nosso com outros para o seu uso e/ou o ato e o processo de receber ou de tomar alguma coisa de outros para o nosso uso». Por isso, a economia da partilha inspira-se de várias correntes de pensamento que vão desde o livre acesso gratuito e universal ao conhecimento, à economia da funcionalidade ou à economia da dádiva (*Gift Economy*) focada nas trocas sem lucro. Ao contrário da pura economia de troca, a economia da partilha baseia-se numa ideia de contraprestação monetária ou não monetária.

4. Uma prática economicamente relevante

4.1. É a partir desta noção que se deverá partir para delimitar o domínio próprio e específico da economia da partilha nas suas várias facetas enunciando as características que devem apresentar as suas práticas e que as permitem distinguir das outras práticas económicas de mercado.

4.2. Antes de mais, a característica dominante e comum é a de que esta prática não conduz à propriedade de bens, nem à sua compropriedade, mas a uma comunhão de uso ou de utilização.

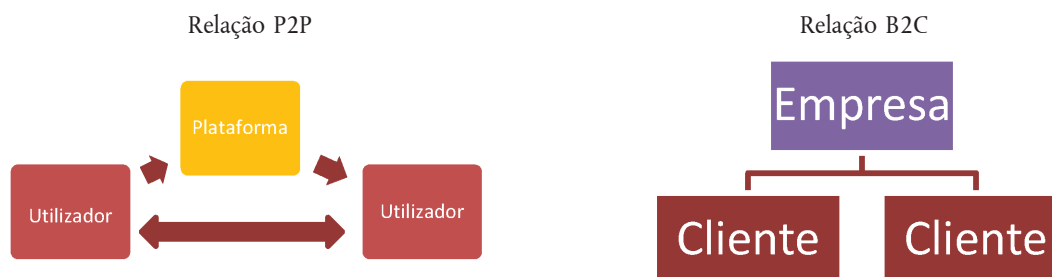
4.3. Por outro lado, é essencial a intermediação de uma plataforma que põe em contacto, designadamente por meios eletrónicos (um *browser* ou uma aplicação), uma pluralidade de predisponentes de bens ou serviços e uma pluralidade de utilizadores.

4.4. Um objetivo comum e característico deste tipo de atividade é o melhor aproveitamento (*idling capacity*) dos bens ou serviços em causa através da sua partilha.

⁽¹⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

4.5. Também se julga essencial que neste modelo de negócio as partes finais sejam primordialmente «pares» (P2P) e nunca relações contratuais B2C, quer se trate de pessoas singulares ou coletivas, incluindo sociedades, mas que não façam elas mesmas dessa partilha o seu objeto comercial (por exemplo, uma sociedade pode partilhar com outra o uso de uma frota automóvel ou de uma série de equipamentos de reprodução). A possibilidade, no entanto, de entre «pares» se poder criar todo um «negócio» não pode ser descartada.

4.6. O gráfico seguinte ilustra as diferenças dos modelos de negócio em confronto:



4.7. Este tipo de negócio pressupõe uma triangulação contratual complexa traduzida nas relações contratuais entre o detentor do bem ou prestador do serviço com a entidade que gere a plataforma; entre o utilizador e a entidade que intermedeia a transação na plataforma, eventualmente mediante um preço; e entre os utilizadores da plataforma entre si para a utilização em causa.

4.8. Por isso, não se julga que sejam designadamente características distintivas ou específicas:

- a) o caráter gratuito ou oneroso, o Couchsurfing vs Airbnb;
- b) a reciprocidade das posições contratuais;
- c) o caráter financeiro ou não financeiro da operação, assim se aceitando a inclusão do *crowdfunding* nesta atividade;
- d) a mera partilha de bens ou serviços entre particulares (a «boleia» dada a um colega, a cedência temporária de um quarto para pernoita ou estadia de um amigo, a oferta da utilização da máquina de lavar roupa quando a do vizinho se avaria);
- e) a troca ou venda de bens em 2.^a mão, pois não implicam partilha e têm como consequência a transmissão da propriedade dos bens.

5. Alguns exemplos práticos do que são ou não são manifestações de economia partilhada

5.1. As limitações impostas à extensão deste parecer não permitem uma larga enunciação e menos ainda a discussão em detalhe da natureza de toda uma série vasta de situações que alegadamente relevam das características enunciadas de economia partilhada.

5.2. Alguns merecem no entanto uma referência específica para ilustração do objeto do parecer:

5.2.1. No setor do alojamento destacam-se Airbnb, Rentalia, Homeaway, Couchsurfing e BedyCasa, plataformas em que se registam proprietários de imóveis para partilha temporária de quarto ou toda a casa, sendo ainda possível que *hostels*, pousadas e outros alojamentos turísticos disponibilizem os seus alojamentos nestas plataformas. Dada a facilidade com que qualquer um pode juntar o seu imóvel a estas redes de partilha, e crescendo o lucro que os proprietários retiram desta atividade, a proliferação de alojamentos deste segmento tem conduzido a acordos para colaboração na cobrança e entrega de impostos entre as plataformas e as autoridades tributárias, designadamente em Paris e Amesterdão. Em Amesterdão, Barcelona, Londres e Berlim foi criado um regime de registo obrigatório destes alojamentos e regras de limitação no tempo, com o objetivo de não prejudicar o arrendamento a longo prazo e impedir o conseqüente aumento das rendas.

5.2.2. No setor dos transportes poderemos referir Blablacar, Umcoche, Liftshare, Karzoo, aplicações que possibilitam o registo de proprietários de veículos particulares que pretendem partilhar os lugares livres das suas viaturas nas suas viagens (*carpooling*). Nalgumas destas plataformas podem ser partilhadas as despesas da viagem, mas não é permitida a cobrança de valores com fins lucrativos. A Uber, no entanto, é um caso que merece ser distinguido, pois tanto disponibiliza serviços de partilha de veículos de particulares (UberPop — banido em quase toda a UE), como permite a solicitação de um serviço de deslocação com recurso a motoristas profissionais (Uberblack e UberX — aproximando-se do serviço tradicional dos táxis). A sua caracterização não é clara, uma vez que não é transparente o modelo de negócio da empresa, já se tendo inclusivamente discutido judicialmente se os motoristas Uber são funcionários da empresa ⁽²⁾. Este serviço tem levado a manifestações por vezes violentas e até a processos judiciais um pouco por toda a Europa. Apenas Inglaterra e Estónia têm legislação que veio legalizar os mesmos, aguardando-se a resposta do TJUE às questões prejudiciais enviadas por um tribunal de Barcelona e de Bruxelas para o esclarecimento da sua natureza ⁽³⁾.

5.2.3. Exemplos de financiamento colaborativo são o financiamento por empréstimo com remuneração de juros, como Zopa e Auxmoney; financiamento de capital com participação social na empresa criada, como Fundedbyme e Crowdcube; financiamento por recompensa, como Kickstarter ou Indiegogo, e, por último, o financiamento através de donativo, em que não é acordada qualquer contrapartida pela entrega dos montantes.

6. A necessidade da definição de um conceito

6.1. Como é habitual, o esforço de conceptualização, em especial quando o método é indutivo, não é linear, levando tempo a sedimentar-se e a recolher uma unanimidade de entendimento. É o que se passa com a noção de «economia partilhada», que aparece nos meios de comunicação social, ao lado de outras noções, como «economia social ou solidária», «economia circular», «economia funcional», «economia verde», «economia azul», «economia das soluções», «economia horizontal», «economia *on demand*», «economia das plataformas» e «Gig Economy».

6.2. Por isso, alguns autores preferem nem sequer tentar uma definição por receio de ela não ser suficientemente abrangente ou, ao contrário, não delimitar corretamente o seu âmbito.

6.3. Nos pareceres do CESE, apesar das múltiplas referências a esta noção, nunca foi tentada uma definição; identicamente, no parecer do CR ⁽⁴⁾, embora seja tentada uma classificação em duas categorias principais e quatro formas, também se não arrisca uma definição; por fim, a Comissão, na sua recente comunicação — Melhorar o Mercado Único ⁽⁵⁾, utiliza antes o termo «economia colaborativa», tida como sinónimo mas, em vez de uma definição, limita-se a enunciar os benefícios para alguns interessados (consumidores, trabalhadores) e a apontar para os seus efeitos a nível da produtividade e da sustentabilidade, prometendo para 2016 uma «Agenda Europeia para a Economia Colaborativa». Do lado do PE, até ao presente não se encontrou qualquer contributo substancial para além da Resolução de 21.12.2015 «Rumo ao ato para o mercado único digital» ⁽⁶⁾, de alguns estudos de elevada qualidade e alguns *briefings* sobre temas pontuais. Até agora, porém, em nenhum destes documentos se fez um estudo de impacto em termos de criação de emprego e de crescimento.

⁽²⁾ <http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/11/uber-driver-employee-ruling>.

⁽³⁾ JO C 363 de 3.11.2015, p 21, e JO C 429 de 21.12.2015, p. 9

⁽⁴⁾ JO C 51 de 10.2.2016, p. 28

⁽⁵⁾ COM(2015) 550 final, p. 4.

⁽⁶⁾ A8-0371/2015.

6.4. Não se julga que sobre esta matéria se tenha de ser original quando, das múltiplas definições expressas, uma haverá que parece concitar grande adesão; adota-se, assim, a definição de economia partilhada de Botsman & Rogers como «um sistema económico baseado na partilha de bens ou serviços subutilizados, gratuitamente ou contra um preço, diretamente pelos particulares», através de plataformas em linha, apesar de uma segregação analítica mais precisa do que seja «partilha», isto é, «não lucrativo», e do que é baseado em plataforma poderá aconselhar melhor a decisão política e a regulação mais adequada.

6.5. Esta definição é suficientemente abrangente para incluir domínios tão variados como a produção, o consumo, passando pelo financiamento (*crowdfunding*) ou o próprio conhecimento e para permitir a sua divisão em quatro domínios com alguma autonomia: o consumo colaborativo; a educação, formação e o conhecimento colaborativos; o financiamento colaborativo; e a produção colaborativa (7).

6.6. Esta definição permite também distinguir modelos de negócio que, sob a capa da economia partilhada, são na realidade negócios que visam unicamente o lucro e que representam modelos B2C. Esta conclusão é aferível pela análise do modo de funcionamento destas plataformas (embora nem sempre transparente), e podemos encontrar casos de verdadeira economia partilhada em que a relação estabelecida via plataforma é P2P, e o único papel da plataforma é possibilitar o contacto entre os pares, mas também exemplos de empresas que, sob uma aparência de plataforma P2P, intervêm de tal forma no negócio, recebendo comissões, sendo os destinatários dos pagamentos, prestando serviços acessórios, que não deverão ser tratadas como economia partilhada, mas sim como prestadoras de serviços B2C, com as consequências que tal acarreta.

6.7. Por outro lado, esta definição permite desde logo excluir do conceito de economia partilhada certo tipo de manifestações que nela se pretendem acolher, como sejam designadamente:

- a) a partilha de bens alimentares ou bens de consumo não duradouro;
- b) as sociedades mútuas e cooperativas;
- c) o empreendedorismo social;
- d) a benemerência;
- e) economia *on demand*;
- f) a economia da funcionalidade, mais ligada à economia circular;
- g) a mera intermediação.

7. O crescente relevo económico do fenómeno e algumas opções políticas a desenvolver

7.1. Embora ainda sem uma definição muito clara do seu âmbito, têm-se multiplicado os estudos e os inquéritos no sentido de determinar o peso económico deste fenómeno ao nível de UE e do mundo.

7.2. É desde logo inquestionável que, nos anos mais recentes e precisamente nestes tempos de crise, e como resposta a ela, as iniciativas de economia partilhada não têm cessado de aumentar; mais de 1 000 iniciativas estão recenseadas no sítio Internet www.collaborativeconsumption.com.

(7) <http://www.euro-freelancers.eu/marco-torregrassa-presentation-on-the-sharing-economy-2/>.

7.3. Estimativas usadas pela Comissão Europeia apontam para que o volume de negócios mundial que se esconde sob a designação de economia da partilha ascendeu a 3,5 mil milhões de dólares em 2013, o que representaria um crescimento anual de 25 %. Atualmente, seria já de 20 mil milhões. As previsões do Gabinete de Estudos da PwC apontam para um muito acentuado crescimento até 2025 ⁽⁸⁾.

7.4. Para além de criadora de valor económico, a economia da partilha, na sua dimensão social e ambiental, é potenciadora de estreitar laços de solidariedade entre os cidadãos, de revitalizar a economia local, de criar emprego, de racionalizar o consumo das famílias mutualizando o uso de certos bens, de diminuir a pegada energética e de favorecer um consumo mais responsável e sustentável.

7.5. O CESE crê que este tipo de economia «representa um complemento vantajoso inovador económico e ecológico da economia da produção» e «além disso, representa uma solução para a crise económica e financeira» ⁽⁹⁾.

7.6. Por isso, o CESE não se coíbiu de instar a Comissão no sentido de levar a cabo toda uma série de medidas de carácter político indispensáveis para que, a nível da UE e nos diversos Estados-Membros, as múltiplas formas e modalidades de economia partilhada sejam apoiadas, implementadas e ganhem credibilidade e confiança. No âmbito deste parecer não cabe senão dar por reproduzido o que, nestes aspetos, foi já adotado pelo CESE e para que se remete expressamente. Assim sendo, considera-se que os novos modelos de negócio que as plataformas representam colocam questões urgentes no que toca à aplicação da legislação nacional, assegurar os direitos dos trabalhadores e assegurar uma tributação adequada, entre outras. O CESE apela à Comissão que se debruce sobre estas preocupações se, de facto, os benefícios sociais destes modelos de negócios devem ser concretizados.

7.7. É também importante apelar para a urgência de definições, orientações ou linhas diretrizes a nível europeu, porquanto alguns Estados-Membros se estão já individualmente a antecipar na definição das suas próprias políticas, face ao atraso e à aparente indefinição das instituições europeias.

8. Uma atividade tutelada pelo Direito

8.1. Os interesses em causa e a sua tutela jurídica

8.1.1. Como qualquer outra atividade que ponha em relação pessoas com os seus interesses próprios e eventualmente conflitantes, a economia partilhada releva do Direito e da regulação normativa dos interesses em causa. Julga-se, por isso, destituída de seriedade a posição daqueles que pretendem que a economia da partilha deve ser uma zona de «não direito» onde a liberdade deve imperar sem quaisquer barreiras nem constrangimentos, exclusivamente baseada na confiança e na bondade natural (à imagem do «bom selvagem» de Rousseau).

8.1.2. O CESE tem defendido, de forma constante e consistente, que qualquer atividade económica deve ser tutelada pelo Direito; o que, ao contrário, também tem defendido é que esta regulação pode ser de vários tipos, que se devem articular de forma harmoniosa.

8.1.3. Em especial no seu mais recente parecer sobre o papel da auto e da correção na UE ⁽¹⁰⁾, para cujo teor se remete, o CESE defendeu designadamente que «a autorregulação e a correção» enquanto «mecanismos, espontâneos ou induzidos, de regulação de interesses económicos e sociais ou de relações e de práticas comerciais dos vários agentes económicos» devem ser considerados como importantes instrumentos complementares ou suplementares, mas nunca como alternativa, da heterorregulação (*hard law*), cuja validade depende de «a sua conformação e o seu âmbito serem definidos por preceitos expressos e explícitos de lei cogente e judicialmente aplicáveis, quer a nível nacional quer europeu, respeitando em simultâneo a natureza destes instrumentos, em particular o acordo voluntário dos participante».

⁽⁸⁾ http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie_collaborative.pdf.

⁽⁹⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

⁽¹⁰⁾ JO C 291 de 4.9.2015, p. 29.

8.2. *Direitos e obrigações*

8.2.1. Com efeito, a partir do momento em que as práticas puramente espontâneas entre particulares assumam o relevo de uma atividade económica, e os direitos e as obrigações recíprocos das partes revistam caráter contratual, devem consequentemente estar sujeitos ao normativo, nacional ou europeu, que enquadre legalmente os direitos e as obrigações de uns e de outros.

8.2.2. Acontece que a complexidade das relações que está em causa neste fenómeno, e que se descreveu no ponto 4.7, é de molde a justificar uma definição de um quadro jurídico no qual os intervenientes se devem mover, principalmente quando essas atividades revelam um caráter híbrido, como são os casos de *freemium* ou de *donationware*, bem evidenciados no caso exemplar do *geocaching*.

8.2.3. Na medida em que o fenómeno extravasa hoje claramente, pela sua própria natureza, as fronteiras dos Estados-Membros, deve a UE definir, para o seu espaço comum e integrado de grande mercado único, o quadro jurídico aplicável sempre que estas atividades se desenvolvam transfronteiras. A sua falta está já na origem de uma série de tomadas de posição díspares e contraditórias em vários Estados-Membros relativamente a certos casos concretos (por exemplo, Uber), à semelhança do que também vem sucedendo nos EUA.

8.2.4. Este quadro jurídico releva designadamente dos seguintes domínios prioritários:

- a) proteção dos direitos de todos os parceiros que atuam na economia partilhada, incluindo o *prosumer*, com a adaptação a estas relações de todo o acervo da UE vigente em matéria de direitos dos consumidores, designadamente o relativo às cláusulas abusivas, às práticas comerciais desleais, saúde e segurança e comércio eletrónico;
- b) direitos fundamentais dos «consumidores» que lhe devam ser extensíveis (informação, transparência, proteção de dados e privacidade, saúde e segurança);
- c) proteção dos dados e da vida privada dos intervenientes (*tracking and profiling*) que garanta a portabilidade dos seus dados;
- d) direito da concorrência na medida em que este tipo de atividades compita no mercado com empresas que prossigam idênticas finalidades e atividades, e na medida em que garanta uma concorrência leal e combata os monopólios e as práticas anticoncorrenciais e de modo a atender a outros desafios da economia da partilha;
- e) direito fiscal, na medida em que os proveitos destas atividades não poderão ficar isentos da taxaço adequada, combatendo a fraude e evasão fiscal;
- f) a responsabilidade das plataformas nos negócios, consoante os serviços que prestam, e de acordo com o nível de intervenção que têm nos negócios que se concretizam através daquela e garantia do respeito da legalidade das suas ofertas;
- g) o seu impacto no mercado do trabalho e na definição mesmo da noção e das formas de trabalho em ambiente digital;
- h) proteção dos trabalhadores envolvidos, distinguindo as situações dos trabalhadores que não têm uma efetiva relação de trabalho com a plataforma, protegendo estes últimos de acordo com os princípios aplicáveis aos trabalhadores independentes, e aplicando os princípios de proteção dos trabalhadores àqueles que efetivamente se possam considerar seus trabalhadores dependentes, em particular no caso de «falsos» trabalhadores independentes ou trabalho precário;

- i) proteção dos direitos e instrumentos sociais dos trabalhadores, como o direito de associação, o direito à greve, e o direito à contratação coletiva e ao diálogo social;
- j) proteção dos modelos sociais e da capacidade dos Estados-Membros de manterem de forma sustentável esses modelos no futuro;
- k) a dimensão ambiental com vista a monitorizar o impacto ambiental da economia colaborativa, prevenindo repercussões negativas ⁽¹¹⁾;
- l) direitos de autor e propriedade intelectual, a considerar na revisão da Diretiva 2001/29/CE.

8.3. Fórmulas de regulação

8.3.1. A nível da UE, único que releva para o presente parecer, o CESE entende que deve ser objetivo das suas instituições, a começar pela Comissão por força do seu poder de iniciativa, mas igualmente do Conselho e do PE, dedicar uma atenção muito particular e urgente à adoção de um quadro regulamentar que defina com exatidão o seu âmbito de aplicação e os parâmetros nos quais esta atividade se deva desenvolver, sendo certo que as medidas devem ser ajustadas aos diversos tipos de economia partilhada.

8.3.2. Nesse quadro devem avultar os princípios comuns de interesse e ordem pública, que deverão ser considerados de cumprimento obrigatório pelos participantes nestas modalidades de atividade económica e designadamente os referidos no ponto 8.2.4.

8.3.3. Mas, como o CESE sempre tem dito, existe paralela e simultaneamente todo um espaço que deve ser deixado à auto e corregulação, julgando mesmo que se estará perante um caso exemplar do que alguns já chamam de «shared regulation», como recentemente defendido pela Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, RSA HOUSE, Londres, ou o modelo de Código de Conduta elaborado pelo Sharing Economy UK (SEUK) ⁽¹²⁾.

8.4. Um papel especial para a autorregulação

8.4.1. Foi sempre entendimento do CESE que não devem as instituições da UE ou as autoridades nacionais definir os conteúdos dos códigos de autorregulação, que devem ser deixados à inteira liberdade das partes, quando eles não pretendam obter um reconhecimento vinculativo entre as partes

8.4.2. Na medida, porém, em que tais acordos pretendam ser reconhecidos «enquanto instrumento acessório de regulação na ordem jurídica em causa», entendeu o CESE, no seu parecer antes referido, que a UE «deve dispor com clareza sobre os parâmetros do seu reconhecimento, os princípios por que se devem reger e os seus limites». É doutrina que se aplica inteiramente ao caso da economia da partilha, que dela não deve ser excecionada.

8.4.3. Lamenta o CESE que no novo Acordo Interinstitucional entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão, aprovado a 13 de abril de 2016, não o tivessem estas instituições aperfeiçoado no sentido por ele preconizado no seu referido parecer sobre a auto e a corregulação (SRCR), no que nesta matéria constava do anterior acordo e que o tema da SRCR se limite agora a uma referência vaga na comunicação relativa ao Pacote Legislar Melhor («Better Regulation»), que remete para uma nota de pé de página onde são enunciados os princípios para um melhor uso da SRCR e para a plataforma CoP, além de umas menções esparsas nas «Guidelines» e na «Toolbox».

8.4.4. Ora, se domínio há em que a definição dos parâmetros antes enunciados mais necessária se torna para o dotar de credibilidade e de confiança por parte dos seus utilizadores é inegavelmente o da economia partilhada, que muito teria a ganhar com uma sólida arquitetura de um quadro responsável de auto ou de corregulação a nível europeu.

8.4.5. Aguarda-se, assim, com expectativa a anunciada «Agenda Europeia para a Economia Colaborativa», desde já se incitando a Comissão a não descurar os aspetos da regulação desta atividade e do papel que nela deve ter a auto e a corregulação.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing%20economy.pdf.

⁽¹²⁾ <http://www.sharingeconomyuk.com>.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o programa REFIT**(parecer exploratório)**

(2016/C 303/06)

Relator: Denis MEYNENT

Em 13 de janeiro de 2016, 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 programa

«REFIT»

(parecer exploratório).

O Subcomité para o programa REFIT, criado nos termos do artigo 19.º do Regimento e incumbido da preparação dos correspondentes trabalhos, adotou o projeto de parecer em 19 de abril de 2016, por unanimidade.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 185 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité recorda que o objetivo principal do programa REFIT⁽¹⁾ consiste em melhorar a qualidade e a eficácia da legislação da UE e em elaborar regulamentos simples, compreensíveis e coerentes, sem pôr em causa os objetivos estratégicos estabelecidos nem agir em detrimento da proteção dos cidadãos, dos consumidores, dos trabalhadores, do diálogo social e do ambiente.

1.2. A regulamentação europeia é um fator de integração essencial que não constitui um encargo ou um custo a reduzir — se bem proporcionada, é, pelo contrário, uma garantia importante de proteção, promoção e segurança jurídica para todos os intervenientes e cidadãos europeus.

1.3. As avaliações de impacto de todas as propostas legislativas devem ser integradas e conferir às dimensões económicas, sociais e ambientais, inclusive no que respeita às PME, a importância que merecem. O Comité insta o Parlamento, o Conselho e a Comissão Europeia a chegarem a acordo sobre uma metodologia comum para a avaliação de impacto, na qual o Comité e o Comité das Regiões Europeu (CR) também se possam inspirar.

1.4. O processo de consulta pública, bem como a consulta dos peritos e das partes interessadas, devem ser o mais abertos possível, mas não podem substituir as consultas dos parceiros sociais e do Comité.

1.5. O Comité solicita à Comissão que inclua no seu painel de avaliação uma avaliação anual dos principais custos e benefícios das medidas do programa REFIT, em termos tanto quantitativos como qualitativos, nomeadamente no que respeita ao nível e à qualidade do emprego, à proteção social e ambiental e à defesa do consumidor.

1.6. O processo de tomada de decisão deve ser tão fluido e pertinente quanto possível. Os organismos e os filtros criados para verificar a sua pertinência não podem comprometer a decisão política, que deve permanecer soberana. A este respeito, há que combater a burocratização do processo decisório.

⁽¹⁾ A sigla designa o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT).

1.7. O Comité toma nota da criação da plataforma REFIT, cujo mandato consiste nomeadamente em pugnar por uma legislação mais eficaz e regras administrativas mais simples. Realça que esta plataforma se deve limitar a um exame restrito de um certo número de temas e não pode substituir os legisladores nem as consultas obrigatórias do Comité — dada a natureza diversa do seu trabalho — e dos parceiros sociais previstos nos Tratados. Convida a Comissão a tornar públicos os critérios de pré-seleção relativos às sugestões dirigidas à plataforma, a zelar pelo seu equilíbrio e a clarificar o seguimento dado às recomendações da plataforma, a fim de permitir a rastreabilidade das influências.

1.8. No que diz respeito à representatividade da plataforma REFIT, o Comité considera que a atribuição de dois assentos adicionais lhe permitiria respeitar plenamente a natureza do seu próprio mandato e, assim, refletir a sociedade civil que está incumbido de representar. Além disso, o Comité constata a ausência de uma representação pan-europeia das micro, pequenas e médias empresas no grupo das partes interessadas da plataforma e solicita que a situação seja corrigida quanto antes.

1.9. Graças ao seu contacto direto com a realidade do terreno, à sua vasta rede de organizações a nível nacional e aos conhecimentos especializados dos seus membros, o Comité está bem posicionado para dar um contributo significativo para as avaliações de impacto realizadas a nível europeu. Por outro lado, pretende privilegiar as avaliações *ex post* e qualitativas, a fim de poder determinar o impacto de uma intervenção legislativa ou de uma política europeia e dar a conhecer a experiência e o sentimento dos parceiros económicos e sociais europeus.

1.10. No que respeita à transposição de certas diretivas, o Comité deseja dar um contributo específico para o relatório de iniciativa do Parlamento Europeu sobre o relatório anual relativo à aplicação da legislação da UE pelos Estados-Membros, incidindo sobre as alterações introduzidas pelos Estados-Membros na transposição.

1.11. O Comité solicita que o programa REFIT seja um exercício que funcione nos dois sentidos, isto é, que não determine *a priori* a orientação a dar ao regulamento: validação, aditamento, complemento, alteração ou revogação de um ato legislativo.

1.12. O Comité não pode aceitar participar num exercício que vise especificamente a redução quantitativa do acervo da UE sem avaliar de antemão o seu impacto na proteção social e ambiental e na defesa do consumidor.

1.13. O Comité apoia uma avaliação *ex post* mais rigorosa dos efeitos da regulamentação da UE no contexto do seu ciclo político, nomeadamente no que respeita às repercussões em matéria de crescimento e emprego previstas na avaliação de impacto que acompanha a proposta legislativa inicial. As análises *ex post* deveriam ser realizadas de forma pluralista após um período de tempo razoável, findo o prazo de transposição para o direito nacional.

2. Observações gerais

2.1. O Comité recorda que a legislação é essencial para atingir os objetivos do Tratado, bem como para criar as condições indispensáveis a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo em benefício dos cidadãos, das empresas e dos trabalhadores⁽²⁾. A regulamentação contribui igualmente para melhorar o bem-estar, proteger o interesse geral e os direitos fundamentais, promover um elevado nível de proteção social e ambiental e garantir a segurança e a previsibilidade jurídicas, devendo impedir a distorção da concorrência e o *dumping* social.

2.2. O Comité congratula-se, por conseguinte, com o facto de o vice-presidente Frans Timmermans ter recordado em várias ocasiões que o programa REFIT não pode conduzir a uma desregulamentação do acervo da UE, nem a uma redução do nível de proteção social, ambiental e dos direitos fundamentais⁽³⁾.

⁽²⁾ COM(2012) 746 final, p. 2.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

2.3. O Comité considera que a regulamentação gera custos e encargos administrativos que se podem revelar pesados ou desnecessários, mas também benefícios substanciais para os cidadãos, as empresas e os poderes públicos. Recorda que uma regulamentação inteligente deve procurar sempre gerar um real valor acrescentado. Sempre que possível, as regras da UE devem eliminar encargos, e não criar encargos adicionais.

2.4. O Comité considera que o objetivo de «Legislar melhor» deve privilegiar a resposta mais adequada ao aprofundamento da realização do mercado interno da UE: harmonização orientada, aplicação adequada do princípio do reconhecimento mútuo nos domínios não harmonizados, correção, autorregulação e normalização. O Comité recorda a este respeito que uma harmonização orientada e inteligente das legislações contribui para remover os entraves ao bom funcionamento do mercado interno. A harmonização das 28 legislações nacionais constitui, para as empresas e os cidadãos da União Europeia, uma fonte importante de simplificação e redução da carga regulamentar e administrativa.

2.5. O Comité recorda que o objetivo principal do programa REFIT consiste em melhorar a qualidade e a eficácia da legislação da UE e em elaborar regulamentos simples, compreensíveis e coerentes, sem pôr em causa os objetivos estratégicos estabelecidos nem agir em detrimento da proteção dos cidadãos, dos consumidores, dos trabalhadores, do diálogo social e do ambiente.

2.6. O Comité recorda, a este respeito, a sua convicção de que a legislação em causa e os encargos dela decorrentes devem ser úteis e proporcionar benefícios finais superiores aos custos que geram, e de que a legislação deve ser proporcionada e assegurar uma segurança jurídica adequada.

2.7. *Avaliação de impacto*

2.7.1. O Comité toma nota do facto de as três instituições terem assinado o Acordo Interinstitucional «Legislar melhor» em 13 de abril de 2016.

2.7.2. O Comité congratula-se nomeadamente com o facto de as três instituições terem reconhecido que o sistema de avaliação de impacto é um instrumento que os deverá ajudar a tomar decisões bem informadas, mas que não substitui as decisões políticas ⁽⁴⁾.

2.7.3. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão incluir, no âmbito das suas avaliações de impacto integradas, equilibradas e pluralistas, soluções alternativas referentes aos custos da não-Europa e ao impacto na competitividade das diferentes opções, mas também ao impacto das propostas nas PME e as microempresas, bem como na dimensão digital e territorial ⁽⁵⁾.

2.7.4. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão poder concluir a sua avaliação de impacto por sua própria iniciativa ou a pedido do Parlamento Europeu ou do Conselho, mas lamenta que cada instituição determine individualmente a forma de organizar o seu trabalho de avaliação. O Comité insta as três instituições a chegarem a acordo sobre uma metodologia comum para a avaliação de impacto, na qual o CESE e o CR também se poderão inspirar para fundamentar as suas próprias alterações.

2.7.5. Do ponto de vista do Comité, as avaliações de impacto devem ser realizadas no próprio seio das instituições europeias. Todavia, quando se pondera a possibilidade de recorrer a consultores privados por razões específicas, o Comité sublinha que:

- o caderno de encargos deve ser elaborado de forma imparcial, com base em critérios transparentes e claros, e ser tornado público de antemão;
- a seleção dos candidatos deve decorrer em condições de total transparência, com base num convite à apresentação de propostas alargado e pluralista, permitindo a rotação dos consultores escolhidos e a verificação das suas competências;

⁽⁴⁾ Acordo Interinstitucional (AII) de 15 de dezembro de 2015, ponto 7 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/iaa_blm_final_en.pdf).

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

— a adjudicação do contrato deve ser tornada pública.

2.8. *Consulta das partes interessadas*

2.8.1. O Comité considera que a consulta das partes interessadas e dos peritos não deve substituir nem a consulta dos parceiros sociais, do Comité e do CR, que intervêm em momentos específicos do ciclo legislativo e dentro dos limites estabelecidos pelo TFUE, nem as atuais consultas a nível nacional, que devem assentar numa participação reforçada dos parceiros sociais. Salienta que é essencial uma cartografia adequada das partes interessadas para garantir uma boa representatividade dos intervenientes e um processo de consulta de qualidade, e insta a Comissão a fazê-lo sob o signo da transparência.

2.8.2. O CESE solicita que a consulta se realize sem prejuízo do diálogo civil estruturado (artigo 11.º, n.º 2, do TUE) nem das consultas efetuadas em âmbitos específicos, como a consulta dos parceiros sociais realizada no âmbito do diálogo social (organizações patronais e sindicais — artigo 154.º do TFUE) ou a consulta de órgãos consultivos como o Comité Económico e Social Europeu (artigo 304.º do TFUE).

2.8.3. O Comité salienta que a «cartografia das partes interessadas» deve assegurar uma boa distribuição geográfica e por grupo-alvo, tendo em particular atenção os grupos sub-representados. Na análise das respostas às consultas, importa aplicar um mecanismo de ponderação fundamentada⁽⁶⁾.

2.9. *Programa REFIT*

2.9.1. O Comité toma boa nota dos objetivos gerais do programa REFIT elaborado pela Comissão e remete, nomeadamente, para os seus pareceres⁽⁷⁾ sobre o programa «Legislar melhor» e a regulamentação inteligente. No entender do Comité, uma regulamentação inteligente não dispensa o respeito da regulamentação em matéria de proteção dos cidadãos, dos consumidores e dos trabalhadores, das normas relativas à igualdade entre homens e mulheres ou das normas ambientais, nem pode ter por efeito impedir que se realizem progressos nestes domínios. Deve também respeitar a dimensão social do mercado interno como previsto no Tratado, nomeadamente no que se refere à transposição dos acordos negociados no âmbito do diálogo social europeu.

2.9.2. O Comité chama a atenção para o facto de a Comissão procurar melhorar o processo e a qualidade dos instrumentos destinados a assegurar um acompanhamento ideal da aplicação.

2.9.3. O Comité solicita à Comissão que inclua no seu painel de avaliação uma avaliação anual dos principais custos e benefícios das medidas do programa REFIT, em termos tanto quantitativos como qualitativos, nomeadamente no que respeita ao nível e à qualidade do emprego, à proteção social e ambiental e à defesa do consumidor.

2.9.4. O Comité faz notar que a melhoria da regulamentação não pode nem deve substituir as decisões políticas.

2.10. *Plataforma REFIT*

2.10.1. O Comité toma boa nota da criação da plataforma REFIT em que participa, a qual deve analisar as propostas com vista a reduzir a carga administrativa e regulamentar desnecessária e a facilitar a aplicação da legislação europeia nos Estados-Membros. Observa que os domínios relacionados com o diálogo social e da competência dos parceiros sociais foram excluídos das atribuições da plataforma.

⁽⁶⁾ JO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

⁽⁷⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 33, JO C 248 de 25.8.2011, p. 87, e JO C 48 de 15.2.2011, p. 107.

2.10.2. O Comité assinala, todavia, que a plataforma deve:

- permanecer um espaço de intercâmbio de carácter consultivo que não pode alterar o funcionamento normal das instituições, e nomeadamente dos legisladores;
- respeitar a consulta do Comité e as demais consultas obrigatórias previstas nos Tratados, nomeadamente no artigo 154.º do TFUE no que respeita aos parceiros sociais;
- limitar-se à análise de um número restrito de temas.

2.10.3. O Comité espera igualmente que:

- esta plataforma não duplique os processos de consulta realizados noutras instâncias nem gere desnecessariamente mais burocracia;
- a plataforma não interfira no processo de decisão com base no argumento de que foi consultada, consagrou um debate a uma questão específica ou sugeriu uma determinada via de intervenção.

2.10.4. O Comité chama a atenção para o facto de o grande número de participantes nesta plataforma, a natureza muito diversa dos intervenientes (Estados-Membros, parceiros sociais, organizações não governamentais, membros da sociedade civil), a vasta gama de temas inscritos na ordem do dia, bem como a frequência limitada das reuniões, não se prestarem à realização de debates aprofundados sobre as propostas consideradas pela plataforma;

2.11. Representatividade da plataforma REFIT

2.11.1. O Comité salienta, a este respeito, que só dispõe de um único assento e que participa nos trabalhos numa base rotativa entre os seus três grupos, embora seja uma instituição instituída pelos Tratados e representativa da diversidade da UE.

2.11.2. O Comité considera, por conseguinte, que a atribuição de dois assentos adicionais permitiria respeitar a natureza tripartida da instituição e do seu mandato e, assim, refletir a sociedade civil que está incumbida de representar.

2.11.3. O Comité constata a ausência de uma representação pan-europeia das micro, pequenas e médias empresas no grupo das partes interessadas da plataforma e solicita que esta situação seja corrigida o mais rapidamente possível.

2.12. Funcionamento da plataforma

2.12.1. O Comité convida a Comissão a:

- clarificar as modalidades e os critérios de seleção das partes representadas na plataforma;
- garantir que todos os representantes das partes interessadas dispõem dos meios materiais indispensáveis à preparação e à intervenção útil nas reuniões;
- tornar públicos o número e os critérios de pré-seleção das sugestões recebidas pela Comissão e, em seguida, transmitidas à plataforma;
- zelar pela boa representatividade das sugestões (Estados-Membros, parceiros sociais e membros da sociedade civil);

- fornecer atempadamente aos membros da plataforma documentos preparatórios exaustivos e úteis, para estes se poderem preparar da melhor forma para a reunião e contribuir eficazmente para o exercício de consulta no seu conjunto;
- assegurar o seguimento das recomendações, por forma a permitir a rastreabilidade das influências;
- publicar os resultados alcançados no quadro dos trabalhos da plataforma.

3. Observações adicionais

3.1. Avaliação das políticas da UE

3.1.1. O Comité lembra que deve ser considerado um parceiro institucional de pleno direito e não uma subcategoria das partes interessadas com interesses múltiplos, variados e contraditórios.

3.1.2. O Comité recorda que, graças ao seu contacto direto com a realidade do terreno, à sua vasta rede de organizações a nível nacional e aos conhecimentos especializados dos seus membros, está bem posicionado para dar um contributo significativo para esta avaliação de impacto.

3.1.3. O Comité salienta que esta atividade de avaliação resultará igualmente no reforço das suas relações com as diferentes organizações da sociedade civil e lhe permitirá dar mais ênfase a esta função de elo de ligação entre as instituições e os representantes da sociedade civil.

3.1.4. O CESE assinala ainda que efetuará esta avaliação sob a forma de recomendações políticas, destacando as principais implicações da política em análise para a sociedade civil e sugerindo o melhor caminho a seguir no futuro.

3.1.5. O Comité salienta que deverá privilegiar as avaliações *ex post* e qualitativas, a fim de poder determinar o impacto de uma intervenção legislativa ou de uma política europeia e dar a conhecer a experiência e o sentimento dos parceiros económicos e sociais europeus.

3.1.6. O Comité considera que as avaliações *ex post* da Comissão e do Parlamento, que contarão com o contributo do Comité, deverão servir de base a uma alteração legislativa ou a uma nova legislação, sobre a qual será consultado.

3.1.7. O Comité congratula-se com o facto de poder ser assim plenamente integrado no ciclo legislativo e de multiplicar as suas oportunidades de contribuir para a definição das futuras estratégias políticas da União.

3.2. Transposição das diretivas

3.2.1. No âmbito da transposição das diretivas para o direito nacional, os Estados-Membros acrescentam por vezes elementos desprovidos de toda e qualquer relação com a legislação da União em causa. O Comité reputa, por isso, necessário pô-los em evidência no(s) ato(s) de transposição ou nos documentos a ela relativos⁽⁸⁾. Neste contexto, o Comité entende que é de evitar o termo «gold-plating», relativo à «sobre-regulamentação», visto que estigmatiza algumas práticas nacionais, ao mesmo tempo que exclui uma abordagem diferenciada e flexível.

3.2.2. O Comité considera que, em caso de harmonização mínima, os Estados-Membros devem manter a possibilidade de prever, no seu direito interno, disposições que visem a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada, um nível elevado e sustentável de emprego e o combate à exclusão⁽⁹⁾, a promoção e o desenvolvimento das PME, bem como um elevado nível de proteção da saúde humana, dos consumidores⁽¹⁰⁾ e do ambiente⁽¹¹⁾, sem no entanto criar barreiras regulamentares ou administrativas inúteis, para além de ser importante, sempre que possível, privilegiar os regulamentos em detrimento das diretivas.

⁽⁸⁾ Ponto 31 do Acordo Interinstitucional.

⁽⁹⁾ Artigo 151.º do TFUE.

⁽¹⁰⁾ Artigos 168.º e 169.º do TFUE.

⁽¹¹⁾ Artigo 191.º do TFUE.

3.2.3. O Comité constata que os esforços desenvolvidos com vista a assegurar uma harmonização máxima das propostas legislativas conduzem amiúde a uma vasta série de derrogações e exclusões que têm por efeito criar e legitimar novos entraves ao mercado interno.

3.2.4. O Comité considera poder desempenhar um papel útil de intermediário entre os legisladores e os utilizadores da legislação da UE e dar um contributo específico para o relatório de iniciativa do Parlamento Europeu sobre o relatório anual relativo à aplicação da legislação da UE pelos Estados-Membros, visando os aditamentos introduzidos pelos Estados-Membros na transposição. Neste contexto, entende que o estudo do seu Observatório do Mercado Único sobre «O funcionamento da Diretiva 'Serviços' no setor da construção»⁽¹²⁾, bem como o estudo do seu Observatório do Mercado de Trabalho sobre o emprego dos jovens⁽¹³⁾, para citar apenas dois exemplos, podem ser úteis em termos de metodologia.

3.3. Dimensão prospetiva

3.3.1. O Comité solicita que o programa REFIT seja um exercício que funcione nos dois sentidos, isto é, que não determine *a priori* a orientação a dar ao regulamento: aditamento, complemento, alteração ou eliminação de um ato legislativo.

3.3.2. O Comité é a favor de que a Comissão realize uma triagem e uma reavaliação permanentes do acervo da UE, analisando, nomeadamente, a pertinência e o valor acrescentado dos atos legislativos e não legislativos da UE.

3.3.3. O Comité considera que o carácter integrado e holístico das avaliações de impacto é crucial e que a Comissão não se deve concentrar exclusivamente na dimensão da competitividade; reputa importante ter na devida conta o valor acrescentado da intervenção da UE, e que a análise custo-benefício deve abranger todos os aspetos, incluindo os custos da não ação.

3.3.4. Avaliação de impacto

3.3.4.1 O Comité considera que a multiplicação de critérios de avaliação de impacto não pode levar a Comissão a não agir ou a recusar uma iniciativa invocando, à laia de argumento, o incumprimento de um ou mais critérios. Em seu entender, a Comissão deve, pois, ponderar os critérios entre si, critérios esses cuja multiplicidade não poderá redundar numa espécie de burocratização do processo decisório nem numa abstinência legislativa.

3.3.4.2 O Comité presta especial atenção ao princípio da «prioridade às PME» («Think Small First») e ao teste PME, nomeadamente no quadro do seu parecer sobre o «Small Business Act»⁽¹⁴⁾, mas entende que não é oportuno conceder isenções generalizadas às microempresas e que seria mais judicioso adotar, no que diz respeito às propostas legislativas, uma abordagem caso a caso, com base numa avaliação de impacto minuciosa.

3.3.4.3 O Comité concorda que as propostas da Comissão sejam acompanhadas de uma avaliação de impacto rigorosa baseada em dados comprovados («evidence-based»), mas salienta que compete ao legislador da União exercer o seu poder de apreciação garantindo um certo equilíbrio entre, por um lado, a proteção da saúde, do ambiente e dos consumidores e, por outro, os interesses económicos dos operadores, na prossecução do objetivo que lhe é conferido pelo Tratado de assegurar um elevado nível de proteção da saúde e do ambiente⁽¹⁵⁾.

3.3.4.4 O Comité esclarece que este exercício também poderá incidir sobre a quantificação da carga regulamentar e administrativa, desde que:

— analise a questão do custo e dos encargos da regulamentação no que respeita ao seu impacto nas empresas e a competitividade em geral, mas também aos benefícios da regulamentação existente em matéria social, ambiental, de direitos do consumidor, de saúde pública e de emprego;

⁽¹²⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2014-02466-00-01-tcd-tra-pt.pdf>.

⁽¹³⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.lmo-observatory-impact-study-youth>.

⁽¹⁴⁾ JO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

⁽¹⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2010, Afton Chemical Limited contra Secretary of State for Transport, ponto 56 (processo C-343/09), ECLI:EU:C:2010:419.

- não provoque uma redução nem um enfraquecimento dos objetivos políticos da UE;
- verifique as «lacunas» na regulamentação e as iniciativas a tomar para dotar a UE de normas inteligentes e de elevada qualidade.

3.3.4.5 O Comité não pode aceitar participar num exercício que vise especificamente a redução quantitativa do acervo da UE sem avaliar de antemão o seu impacto na proteção social e ambiental e na defesa do consumidor.

3.3.4.6 No que se refere à avaliação dos custos cumulativos, o Comité esclarece que, quando a Comissão avaliar o impacto *ex ante* ou *ex post* de um ato legislativo europeu, deverá ter em conta que esses novos custos se adicionam aos custos de conformidade e de execução já existentes. O Comité reconhece que a avaliação dos custos cumulativos se destina a calcular os custos financeiros que pesam sobre a legislação de um determinado setor, mas salienta que essa avaliação não pode ser de molde a isentar total ou parcialmente um setor.

3.3.5. Avaliação *ex ante*

3.3.5.1 O Comité receia que o debate se desloque cada vez mais para montante do processo, antes da intervenção dos legisladores e dos parceiros sociais, os quais poderão assim ficar excluídos dos termos do debate, que já terá decorrido na sua ausência.

3.3.6. Avaliação *ex post*

3.3.6.1 O Comité considera que as avaliações *ex post* são pelo menos tão importantes quanto a avaliação *ex ante* e exorta a Comissão a apresentar, a este respeito, um guia metodológico sobre os critérios de desenvolvimento sustentável.

3.3.6.2 O Comité apoia uma avaliação *ex post* mais rigorosa dos efeitos da regulamentação da UE no contexto do seu ciclo político, nomeadamente no que respeita às repercussões em matéria de crescimento e emprego previstas na avaliação de impacto que acompanha a proposta legislativa inicial.

3.3.6.3 O Comité é de opinião que as avaliações *ex post* deveriam ser realizadas de forma pluralista após um período de tempo razoável, findo o prazo de transposição para o direito nacional.

3.3.6.4 O Comité considera que as avaliações *ex post* constituem instrumentos importantes de análise, cujas conclusões podem contribuir diretamente para uma eventual avaliação de impacto tendo em vista a revisão de um ato legislativo.

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

ANEXO

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos votos expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

a) **Pontos 2.11.1 e 2.11.2**

~~O Comité salienta, a este respeito, que só dispõe de um único assento e que participa nos trabalhos numa base rotativa entre os seus três grupos, embora seja uma instituição instituída pelos Tratados e representativa da diversidade da UE.~~

~~O Comité considera, por conseguinte, que a atribuição de dois assentos adicionais permitiria respeitar a natureza tripartida da instituição e do seu mandato e, assim, refletir a sociedade civil que está incumbida de representar.~~

b) **Ponto 1.8**

~~No que diz respeito à representatividade da plataforma REFIT, o Comité considera que a atribuição de dois assentos adicionais lhe permitiria respeitar plenamente a natureza do seu próprio mandato e, assim, refletir a sociedade civil que está incumbido de representar. Além disso, o Comité constata a ausência de uma representação pan-europeia das micro, pequenas e médias empresas no grupo das partes interessadas da plataforma e solicita que a situação seja corrigida quanto antes.~~

Justificação

A representação do CESE só pode ser uma — a do CESE — e não a de cada um dos grupos. A forma de assegurar essa unidade da representação compete exclusivamente ao CESE, que não deve poder opinar e votar a três vozes eventualmente discordantes.

Resultado da votação

Votos a favor: 49

Votos contra: 123

Abstenções: 16

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Mutação das rela es laborais e respetivo impacto na manuten o de um s lrio digno, e repercussões da evolu o tecnológica no sistema de segurança social e no direito do trabalho»

(parecer exploratório)

(2016/C 303/07)

Relatora: Kathleen WALKER SHAW

Por carta de 16 de dezembro de 2015, o Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, em nome da Presidência neerlandesa do Conselho e nos termos do artigo 304.  do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, solicitou ao Comit  Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre a

«Muta o das rela es laborais e respetivo impacto na manuten o de um s lrio digno».

Por carta de 14 de março de 2016, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus eslovaco, que assumir  a Presidência do Conselho em julho de 2016, solicitou ao Comit  Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 304.  do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório destinado   reunião informal do Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) a realizar em 14 e 15 de julho de 2016 sobre as

«Repercussões da evolu o tecnológica no sistema de segurança social e no direito do trabalho»

(parecer exploratório).

Dado que o pedido coincidia em larga medida com o trabalho realizado no âmbito do parecer solicitado pela Presidência neerlandesa, e tendo em conta os constrangimentos de tempo para o Conselho, decidiu-se agregar os dois pedidos num único parecer.

Foi incumbida da prepara o dos correspondentes trabalhos a Sec o Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de maio de 2016.

Na 517.  reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio de 2016), o Comit  Económico e Social Europeu aprovou, por 201 votos a favor, 3 votos contra e 4 absten es, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomenda es

1.1. A natureza do trabalho e das rela es laborais encontra-se em rápida muta o. O desafio para a UE consiste em encorajar a inova o, o desenvolvimento tecnológico e a criatividade, para gerar resultados favoráveis a uma economia social de mercado sustentável e competitiva. Há que avaliar o impacto desta evolu o no mercado de trabalho e nas normas laborais, na economia, na fiscalidade, nos sistemas de segurança social e no s lrio digno. A cria o de condi es de concorrência equitativas e de uma economia digital justa, quer para trabalhadores, quer para empresas de todas as dimensões e setores, bem como o reforço das competências digitais, são alguns dos principais desafios a enfrentar. A Europa e os seus parceiros sociais têm um papel fundamental a desempenhar para assegurar que este processo conduz a um resultado positivo, equitativo e sustentável, e que as «zonas cinzentas» em matéria de direitos e prote es são clarificadas.

1.2. O CESE considera prioritário proteger a qualidade e a sustentabilidade financeira dos sistemas de prote o social em toda a UE e recomenda que a Comissão Europeia e os Estados-Membros, em consulta com os parceiros sociais, realizem estudos sobre as boas práticas que sirvam de base para o desenvolvimento de modelos de prote o social adaptados a formas de emprego mais flexíveis, e que permitam a todos os trabalhadores beneficiarem de níveis adequados de prote o social, incluindo os trabalhadores por conta própria não abrangidos pelo sistema de prote o social tradicional. Este aspeto deve ser tido em conta no desenvolvimento do pilar europeu dos direitos sociais. O CESE congratula-se com o facto de esta questão ser analisada num parecer separado.

1.3. O CESE recomenda que se realize uma análise mais aprofundada do impacto desta evolução sobre as competências, bem como uma avaliação dos instrumentos de formação ao longo da vida, requalificação e melhoria das competências disponíveis para os trabalhadores no âmbito destas novas relações, a fim de evitar que estas inovações produzam um efeito desqualificante ou tenham repercussões negativas nas qualificações, e de assegurar melhores oportunidades de emprego. A promoção e o reforço das competências digitais para todos devem constituir uma prioridade para a UE.

1.4. O CESE considera que são necessários dados e análises suplementares a nível da UE sobre a amplitude do fenómeno da externalização do trabalho em linha (*crowd employment*) e as características dos respetivos trabalhadores, as diversas novas formas de trabalho, como os contratos sem especificação do horário de trabalho (ou contratos zero-horas), os contratos à tarefa e as novas profissões, os contratos de direito civil, a dimensão da «economia das plataformas», os setores em que opera e a sua distribuição geográfica na UE. Tal contribuirá para avaliar as necessidades das empresas e dos trabalhadores quando recorrem a estas formas de emprego.

1.5. Importa recolher de forma mais regular estatísticas sobre esta evolução, através de inquéritos europeus sobre a mão-de-obra e de relatórios sobre o mercado de trabalho que identifiquem eventuais boas práticas. Isto permitirá monitorizar o impacto das novas formas de trabalho e das novas relações laborais no mercado de trabalho e na economia, e avaliar o seu contributo para a criação de empregos de qualidade e sustentáveis, bem como para o crescimento, a fim de fornecer uma base para a elaboração da política de emprego da UE, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu e da estratégia «Europa 2020». Esta investigação deve ser financiada através do programa Horizonte 2020 e de outras linhas de financiamento relevantes da UE.

1.6. São igualmente necessários dados longitudinais para determinar as repercussões das novas formas de trabalho ao longo do percurso de vida, bem como o seu impacto na sustentabilidade do trabalho ao longo da vida⁽¹⁾. Importa igualmente apurar em que medida estas novas formas de trabalho estão associadas ao género ou a outras variáveis demográficas (como a idade, a deficiência, a origem étnica e o estatuto de migrante).

1.7. É urgente clarificar o estatuto jurídico dos novos intermediários do mercado de trabalho, tais como as plataformas em linha, a fim de permitir a sua identificação nas estatísticas oficiais, acompanhar o seu crescimento e estabelecer as normas, obrigações, responsabilidades e regras de funcionamento que lhes devem ser aplicáveis, bem como os organismos reguladores com competências de inspeção e controlo da aplicação, reconhecendo ao mesmo tempo que estas plataformas podem ser uma fonte de inovação, de oportunidades de emprego e de crescimento económico.

1.8. O CESE observa que a Comissão Europeia realiza atualmente uma consulta sobre a diretiva relativa à informação escrita⁽²⁾ e prevê que, caso a Comissão decida rever a legislação sobre esta matéria, a gestão das novas formas de relações laborais seja incluída nas propostas. Mais concretamente, espera-se que as novas formas de trabalho e de relações laborais sejam clarificadas, tendo em conta as necessidades das PME. Também se pode ponderar alargar o âmbito de aplicação aos «trabalhadores», prever a prestação de informações escritas desde o primeiro dia e indicar um número mínimo de horas, a fim de lutar contra os contratos sem especificação do horário de trabalho.

1.9. O CESE recomenda que, relativamente às plataformas em linha, à colaboração coletiva (*crowdsourcing*), aos trabalhadores independentes economicamente dependentes e a outras novas formas de trabalho por conta própria, as questões ligadas à regulação da atividade de intermediário, à responsabilidade em caso de acidentes e a danos ou falhas de serviço sejam resolvidas, de modo a proteger os trabalhadores, os consumidores e os cidadãos em geral. É necessário clarificar a aplicabilidade da regulamentação da UE em vigor em matéria de saúde e segurança no trabalho a estas novas formas de emprego, bem como o tratamento dos procedimentos de infração da referida regulamentação e as responsabilidades quanto à inspeção e aos seguros de responsabilidade civil para trabalhadores, consumidores e cidadãos.

⁽¹⁾ France Stratégie, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret* [A conta pessoal de atividade, da utopia à prática], Relatório final. OCDE, *Employment outlook 2014* [Perspetivas para o Emprego para 2014], p. 179

⁽²⁾ Diretiva 91/533/CE.

1.10. Importa assegurar que estas formas de emprego sejam abrangidas, em conformidade com as práticas nacionais, pelo âmbito de competências dos serviços de inspeções do trabalho, cujos inspetores devem dispor dos recursos, competências e formação adequados. O desenvolvimento de parcerias com sindicatos, associações de consumidores ou outras associações representativas pode ser útil para responder às preocupações dos cidadãos e procurar obter reparação. O intercâmbio de boas práticas será um elemento importante deste processo.

1.11. Importa igualmente analisar o impacto na cobertura da negociação coletiva nos setores afetados, dado que muitos trabalhadores podem ver-se excluídos das estruturas de negociação coletiva e representação sindical. O CESE receia que, nos casos em que os trabalhadores são considerados trabalhadores por conta própria, o seu direito à liberdade de associação possa ser posto em causa se a sua associação for suscetível de ser considerada uma formação de cartel, correndo o risco de uma situação de incompatibilidade com as regras da UE em matéria de práticas anticoncorrenciais. Há que abordar e resolver estas questões, que podem prejudicar este direito fundamental. São necessárias orientações sobre a aplicação das regras de concorrência aos trabalhadores por conta própria que se encontram em situação semelhante à de um trabalhador por conta de outrem. Neste contexto, a utilização do conceito de «trabalhador» da OIT em detrimento do conceito mais estrito de «assalariado» poderia ajudar a melhor compreender a aplicação, no domínio do trabalho, dos princípios e direitos fundamentais⁽³⁾, que não devem ser prejudicados pelas regras da UE em matéria de concorrência.

1.12. O CESE solicita um estudo sobre o estatuto contratual dos trabalhadores externalizados em linha e outras novas formas de trabalho e de relações laborais, bem como sobre as obrigações dos intermediários, que atente na capacidade de tais trabalhadores para negociar ou determinar remunerações, horários e condições de trabalho, férias, pensões, direitos de maternidade, seguro de saúde pago pelo empregador e outros direitos laborais, e para proteger a titularidade dos direitos de propriedade intelectual produzida. São igualmente necessárias orientações para esclarecer eventuais «zonas cinzentas» associadas ao estatuto profissional relativamente à fiscalidade e à segurança social.

1.13. O CESE recomenda que a Comissão Europeia, a OCDE e a OIT colaborem com os parceiros sociais na elaboração de disposições adequadas em matéria de condições de trabalho dignas e de proteção dos trabalhadores em linha e dos trabalhadores que desenvolvem a sua atividade no quadro de um novo tipo de relações laborais. O Comité considera que seria benéfico desenvolver uma abordagem a nível da UE, assinalando simultaneamente que a maior parte das ações deve ser realizada a nível nacional, setorial ou no local de trabalho.

1.14. Tal como indicado pelos parceiros sociais europeus, é importante que a Comissão Europeia organize o seu programa de ação em matéria de política de emprego de forma a apoiar a transformação digital das nossas economias e mercados de trabalho. Deverá, simultaneamente, procurar maximizar as oportunidades de emprego de qualidade que podem decorrer da digitalização das nossas economias. As políticas do mercado de trabalho devem também ter por objetivo proteger e requalificar ou melhorar as competências daqueles que serão afetados pela digitalização. O CESE recomenda o estabelecimento de direitos e proteções eficazes, bem como de medidas de monitorização e de controlo da aplicação neste domínio, de modo a evitar o agravamento das desigualdades dos rendimentos e a redução dos rendimentos disponíveis e a assegurar, de forma sustentável, o potencial de crescimento económico em toda a UE.

1.15. O CESE propõe que a Comissão Europeia pondere formas de incentivar o desenvolvimento de plataformas europeias, de forma que o valor criado permaneça nas economias locais, apoiando-se na grande tradição europeia de mutualidade e cooperação em matéria de coordenação do mercado de trabalho, frequentemente realizada a nível comunitário e com a participação ativa de sindicatos, empregadores locais, associações nacionais e trabalhadores por conta própria. Importa analisar medidas que possam ajudar as empresas a criar empregos de qualidade e sustentáveis, prestando apoio não só na fase de arranque, mas também na fase expansionista, em que muitas novas empresas não têm atualmente acesso ao financiamento.

⁽³⁾ Como demonstra o acórdão proferido pelo TJUE no processo FNV-KIEM (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>) em 2015, há, claramente, margem para interpretação relativamente à aplicação das regras de concorrência aos trabalhadores por conta própria que se encontram em situação semelhante à de um trabalhador por conta de outrem. Um estudo elaborado em 2014 pelo Instituto para o Direito à Informação (IViR) sobre as disposições contratuais aplicáveis a autores e intérpretes também salienta que o recurso a isenções setoriais é uma possível via a seguir, citando o caso da Alemanha, onde o artigo 12.º-A da lei relativa à negociação coletiva permite que determinados autores e intérpretes com estatuto de trabalhadores por conta própria beneficiem da negociação coletiva. O estudo especifica que se entende que as isenções em causa servem o interesse público, ao concederem proteção a um grupo que é tão merecedor das mesmas, do ponto de vista económico e social, como os trabalhadores por conta de outrem.

2. Introdução

2.1. A rápida evolução tecnológica, associada a uma evolução de ordem societal e económica, conduziu ao aumento das novas formas de trabalho e relações laborais, que estão a transformar o panorama do mercado de trabalho, tornando-o cada vez mais complexo. A inovação e a criatividade são fatores importantes para a promoção de uma economia social de mercado sustentável e competitiva. É fundamental alcançar um equilíbrio entre a promoção dos benefícios económicos e sociais desta nova evolução, e a garantia da proteção necessária para os trabalhadores, os consumidores e as empresas, evitando ao mesmo tempo que sejam cometidos abusos como forma de contornar práticas laborais justas.

2.2. As novas formas de emprego encerram potencial para criar oportunidades de emprego e permitir um melhor funcionamento dos mercados de trabalho, proporcionando uma maior flexibilidade tanto aos trabalhadores como aos empregadores, aumentando a autonomia dos trabalhadores e a adaptabilidade dos locais de trabalho, fomentando o desenvolvimento de competências e oferecendo maiores possibilidades para desenvolver um equilíbrio positivo entre vida profissional e pessoal. Simultaneamente, é importante promover, sempre que possível, empregos de qualidade, diálogo social e estruturas de negociação coletiva, e combater a falta de clareza no que respeita aos direitos e deveres dos empregadores e trabalhadores, ao estatuto profissional dos trabalhadores, aos seguros e à responsabilidade profissional, e à aplicabilidade da legislação em matéria fiscal, de proteção social e outra. É necessária uma avaliação exaustiva da capacidade do mercado de trabalho e dos sistemas de segurança social existentes para fazer face a esta evolução, a fim de evitar um agravamento das desigualdades dos rendimentos, e de assegurar que os cidadãos mantêm rendimentos dignos e regulares e que podem conciliar vida profissional e familiar.

2.3. O CESE debruçou-se sobre as questões ligadas a estas novas tendências em diversos pareceres⁽⁴⁾, os quais foram elementos de apoio úteis na elaboração do presente parecer exploratório. Nos Países Baixos e na Eslováquia, países cujas Presidências solicitaram o presente parecer exploratório, o trabalho atípico ascende a cerca de 60 % e 20 %, respetivamente⁽⁵⁾.

2.4. Recentemente, relatórios da Eurofound⁽⁶⁾ e da OIT⁽⁷⁾ contribuíram para identificar a transição das relações laborais tradicionais para formas mais atípicas de trabalho ao longo da última década. A OIT refere que «a transformação em curso da relação de trabalho está a conduzir a importantes repercussões económicas e sociais. Contribui para a crescente dissociação entre os rendimentos do trabalho e a produtividade e [...] pode estar a alimentar as desigualdades dos rendimentos»⁽⁸⁾. De acordo com a OIT⁽⁹⁾, nos países para os quais há dados disponíveis, que representam 84 % do emprego total a nível mundial, apenas cerca de um quarto dos trabalhadores (26,4 %) exerce a sua atividade com um contrato permanente, ao passo que nas economias de rendimento elevado mais de três quartos dos trabalhadores têm contratos permanentes. Embora o modelo de emprego convencional se esteja a tornar menos dominante, continua a ser um elemento importante do modelo do mercado de trabalho europeu. A organização destaca a importância de os governos, instituições da UE e parceiros sociais identificarem e definirem as novas formas de trabalho e desenvolverem e adaptarem as políticas e a legislação, a fim de gerirem a mudança e assegurarem resultados positivos, garantindo um ambiente político e regulamentar favorável para salvaguardar os interesses das empresas e dos trabalhadores em todas as formas de trabalho.

3. Tendências gerais do emprego: contexto

3.1. As economias europeias têm registado um aumento de uma série de práticas laborais que, por um lado, desafiam a norma convencional dos empregos permanentes a tempo inteiro, com horários definidos, direitos e benefícios acordados e uma inclusão integral nos sistemas nacionais de proteção social, e, por outro lado, podem conduzir a uma maior criação de emprego e a formas inovadoras de trabalhar, pelo que é importante garantir a qualidade desses empregos em consonância com os novos modelos de negócios. Algumas destas formas de trabalho estão associadas à globalização, à digitalização e à evolução dos padrões de produção, como a externalização de tarefas anteriormente executadas internamente, seja através da introdução de novas práticas nas empresas seja através de modelos laborais completamente novos.

⁽⁴⁾ JO C 133 de 9.5.2013, p. 77; JO C 11 de 15.1.2013, p. 65; JO C 18 de 19.1.2011, p. 44; JO C 318 de 29.10.2011, p. 43; JO C 161 de 6.6.2013, p.14; JO C 13 de 15.1.2016, p. 161; JO C 13 de 15.1.2016, p. 161; JO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽⁵⁾ OCDE, *Reducing labour market polarisation and segmentation* [Redução da polarização e segmentação do mercado de trabalho], apresentação de Stefano Scarpetta, 2014.

ILO — *Report for discussion of the meeting of Experts on non-standard forms of employment* [OIT — Relatório para análise na reunião de peritos sobre as formas atípicas de emprego].

ILO — *Conclusions of the meeting of experts on non-standard forms of employment* [OIT — Conclusões da reunião de peritos sobre as formas atípicas de emprego].

⁽⁶⁾ Eurofound, *New forms of employment* [Novas formas de emprego].

Eurofound, *Harnessing the crowd — A new form of employment* [Tirar partido da externalização em linha — Uma nova forma de emprego].

⁽⁷⁾ OIT, *The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015* [Perspetivas sociais e de emprego no mundo em 2015: mudanças na natureza do emprego].

OIT, *Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198* [Regulação das relações laborais na Europa: Um guia para a Recomendação n.º 198] — Recomendação n.º 198 sobre a relação de trabalho, de 2006.

⁽⁸⁾ OIT, *The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015* [Perspetivas sociais e de emprego no mundo em 2015: mudanças na natureza do emprego].

⁽⁹⁾ Ver nota de rodapé n.º 8, p. 30.

3.2. As novas formas de trabalho podem oferecer aos particulares novas oportunidades de se estabelecerem como empreendedores, franqueando-lhes o acesso a profissões que antes lhes eram inacessíveis, ou de saírem da economia subterrânea e do trabalho não declarado. A análise das motivações para o empreendedorismo revela que as pessoas que criam uma empresa por motivos positivos (por exemplo, para otimizar uma boa ideia) são mais numerosas do que as que o fazem por motivos negativos (por exemplo, por falta de outra possibilidade de trabalho) ⁽¹⁰⁾.

3.3. As novas relações laborais incluem os contratos «sem especificação do horário de trabalho», «temporários» ou «limitados ao tempo de voo» (para o pessoal da aviação), os «miniempregos», o «trabalho por carteira», o «trabalho por cheque-serviço» e fórmulas de «trabalho partilhado». A isto acresce uma série de dispositivos contratuais, mediante os quais o trabalho é organizado através de intermediários, nomeadamente empresas de intermediação (*umbrella companies*), agências de trabalho por conta própria, agências de partilha de trabalhadores (*co-employment agencies*) ou plataformas de colaboração coletiva (*crowd sourcing*) em linha. Em muitas destas formas de trabalho, os trabalhadores são designados por «contratantes independentes», «associados», «tarefeiros», «parceiros» ou por outros termos que, por vezes, ocultam o seu estatuto profissional. Algumas destas formas de trabalho, apesar de serem muitas vezes consideradas trabalho por conta própria, não preenchem os critérios associados a um verdadeiro trabalho por conta própria, como a possibilidade de determinar as tarefas, de estabelecer o valor da remuneração ou de ser detentor da propriedade intelectual gerada. O trabalho intermitente, ocasional, ou sazonal é típico de alguns setores, como o turismo, a restauração e a agricultura, exigindo um certo grau de flexibilidade, tanto por parte do empregador como do trabalhador. Quer esse trabalho seja gerido através de uma agência ou de forma independente, é necessária regulamentação sobre este tipo de contratos para evitar o flagelo do trabalho não declarado.

3.4. É importante distinguir entre o empreendedorismo genuíno, o trabalho por conta própria e as novas formas de trabalho por conta própria «dependente», e assegurar a qualidade do trabalho. Mesmo no caso dos trabalhadores com contratos de trabalho formais, a evolução da organização do trabalho, decorrente da avaliação baseada em tarefas e do trabalho assente em projetos, está a alterar os horários de trabalho tradicionais, tendo repercussões no ritmo de vida e na segurança dos rendimentos. O diálogo social e a negociação coletiva têm tido êxito em muitos locais de trabalho, como centros de atendimento telefónico, na abordagem das «zonas cinzentas» e na melhoria das condições de trabalho.

4. Digitalização

4.1. A digitalização pode aumentar a produtividade e a flexibilidade das empresas existentes e servir de base a novos setores e empregos, contribuindo para o crescimento e a competitividade da Europa. Se for gerida de forma eficiente, desempenha também um papel importante no desenvolvimento da economia social de mercado, na promoção do equilíbrio entre vida profissional e pessoal, e na redução das desigualdades de género nos domínios do emprego e da segurança social. A declaração conjunta adotada recentemente pela CES, pela BusinessEurope, pelo CEEP e pela UEAPME constitui uma referência útil nesta matéria ⁽¹¹⁾.

4.2. A digitalização teve um impacto significativo na organização do trabalho e do emprego, que justifica o reforço da atenção e da gestão ao nível político. Transformou igualmente as relações de consumo, facilitando o acesso a bens e serviços. O nível de satisfação dos consumidores é elevado, mas o impacto deste fenómeno na economia suscita preocupações, e são necessárias melhorias no que diz respeito a mecanismos de reparação eficazes. A elaboração de políticas proativas a nível europeu e nacional deve assegurar a exploração do potencial da digitalização, evitando ao mesmo tempo as suas armadilhas ⁽¹²⁾.

4.3. Grande parte da população tem acesso à Internet a partir de vários locais, podendo, em princípio, ser contactada em qualquer momento e em qualquer lugar para fins profissionais, o que resulta num crescimento do trabalho nómada e na supressão das fronteiras espaciais e temporais entre vida profissional e pessoal. Esta flexibilidade pode ser vantajosa para as empresas e os trabalhadores sempre que os interesses de ambos sejam salvaguardados. Há que analisar melhor se a vida privada dos trabalhadores numa era de comunicação móvel e digital omnipresente requer proteções adicionais — e se sim, em que medida —, bem como ponderar que medidas seria adequado adotar, eventualmente a nível nacional ou europeu, para limitar a disponibilidade ou acessibilidade generalizadas ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ GEM (Global Entrepreneurship Monitor) 2015/2016 Global Report [Acompanhamento do espírito empresarial a nível mundial — Relatório global 2015/2016].

⁽¹¹⁾ Declaração dos parceiros sociais europeus sobre a digitalização.

⁽¹²⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 24, pontos 1.3, 1.5.8 e 5.6.

⁽¹³⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 161, ponto 4.4.

4.4. A disseminação de competências de TIC e a familiaridade com o *software* normalizado e com as línguas mais utilizadas internacionalmente têm permitido aos empregadores tirar partido dos mercados de trabalho mundiais para a externalização do trabalho. Este fenómeno proporciona aos cidadãos europeus oportunidades de trabalhar para clientes de todo o mundo independentemente do local em que se encontrem, mas também encerra o risco de criar condições de concorrência desiguais para empresas e trabalhadores, uma vez que os obriga a competir com homólogos de economias com baixos salários que poderão não cumprir as normas fundamentais da OIT ou garantir um trabalho digno.

5. Desenvolvimento de competências

5.1. Embora possa favorecer o desenvolvimento de competências, a evolução tecnológica pode também ter um efeito de desqualificação no caso dos trabalhadores das profissões tradicionais. Há que ter em conta as repercussões desta evolução nas competências, e avaliar quais os instrumentos de formação ao longo da vida, requalificação e melhoria das competências necessários e disponíveis para os trabalhadores no âmbito destas novas relações. As empresas, em colaboração com os sindicatos, o Cedefop e níveis de governo, devem assegurar o desenvolvimento das competências necessárias para responder às exigências do mundo do trabalho em mutação. Para fazer face a estes desafios, é essencial utilizar o Fundo Social Europeu e outros recursos de forma eficiente.

5.2. Garantir que as pessoas tenham as qualificações necessárias para progredir em empregos de qualidade no contexto dos mercados laborais em mutação é um desafio crucial que deve ocupar um lugar central na futura agenda da UE no domínio das competências. A avaliação da melhor forma de adaptar as competências e reforçar as competências digitais de todos deve ser uma prioridade para as instituições da UE e os poderes públicos, com a participação ativa dos parceiros sociais a todos os níveis. O CESE observa que este compromisso está já inscrito no programa de trabalho dos parceiros sociais europeus para o período de 2015-2017.

6. Estatísticas

6.1. Faltam estatísticas fiáveis sobre esta evolução. São necessários dados suplementares sobre a extensão do fenómeno da externalização de trabalho em linha, as características dos respetivos trabalhadores, as modalidades de trabalho por conta própria, trabalho independente economicamente dependente, falso trabalho por conta própria e trabalho precário, a dimensão da «economia das plataformas», os setores em que opera e sua distribuição geográfica, que permitam analisar a posição da UE no contexto global.

6.2. São igualmente necessárias estatísticas que possibilitem a monitorização do impacto das novas formas de relações laborais no mercado de trabalho, na polarização do trabalho, nos rendimentos e na economia, e que sirvam de base para a elaboração da política de emprego da UE, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu e da estratégia «Europa 2020».

6.3. São ainda necessários dados longitudinais para determinar as repercussões das novas formas de trabalho ao longo do percurso de vida, bem como o seu impacto na sustentabilidade do trabalho ao longo da vida, e apurar em que medida estão associadas ao género ou a outras variáveis demográficas (como a idade, a deficiência, a origem étnica e o estatuto de migrante). Importa igualmente analisar o impacto na cobertura da negociação coletiva nos setores afetados, dado que muitos trabalhadores podem ver-se excluídos das estruturas de negociação coletiva e representação sindical.

6.4. Estas atividades de investigação devem ser apoiadas pelo Horizonte 2020 e através de outras linhas de financiamento relevantes da UE.

7. Estatuto jurídico dos intermediários do mercado de trabalho

7.1. As novas formas de trabalho estão a evoluir tão rapidamente que as relações contratuais não conseguem acompanhar o ritmo, o que justifica uma análise do seu estatuto jurídico. É urgente clarificar o estatuto dos intermediários do mercado de trabalho e das plataformas em linha, a fim de permitir a sua identificação nas estatísticas oficiais, acompanhar o seu crescimento e estabelecer as normas, obrigações, responsabilidades e regras de funcionamento que lhes devem ser aplicáveis, bem como os organismos reguladores com competências de inspeção e controlo da aplicação. As diferenças existentes na UE relativamente à terminologia e à definição dos conceitos de trabalhador, assalariado, trabalhador por conta própria e estagiário tornam as avaliações ainda mais complexas.

7.2. O CESE observa que a Comissão Europeia realiza atualmente uma consulta sobre a Diretiva relativa à informação escrita⁽¹⁴⁾ e prevê que as novas formas de trabalho sejam incluídas na proposta.

7.3. As plataformas em linha estão em expansão acelerada, tendo geralmente um impacto positivo na economia, no emprego e na inovação, mas, em alguns casos, o seu desenvolvimento assume proporções que poderão levar à criação de monopólios com potencial para provocar distorções no mercado e criar condições de concorrência desiguais. A «economia da partilha» e outros novos modelos de emprego não devem ser utilizados de forma abusiva para evitar o pagamento de salários dignos, o cumprimento de obrigações em matéria fiscal e de segurança social e o respeito de outros direitos e condições laborais, externalizando os custos para os utilizadores e trabalhadores e evitando as regulamentações aplicáveis às empresas que não operam em linha. Tal poderia prejudicar empresas e trabalhadores de outros setores, pondo em causa as normas acordadas, bem como a equidade da concorrência.

8. Saúde e segurança

8.1. O emprego fora do local de trabalho pode acarretar riscos em matéria de saúde e segurança para os trabalhadores, os clientes e os cidadãos em geral. O trabalho pode ser realizado em espaços públicos ou no domicílio, utilizando materiais e equipamentos perigosos, sem instruções adequadas ou vestuário de proteção. As responsabilidades em matéria de seguros, certificação e responsabilidade profissional podem não ser claras. Os trabalhadores em linha podem realizar um trabalho intensivo diante de um ecrã em ambientes inadequados, com mobiliário e equipamentos que não respeitam as normas ergonómicas.

8.2. No que toca a algumas plataformas em linha, a responsabilidade em matéria de segurança e acidentes é uma «zona cinzenta» que deve ser esclarecida para proteção dos trabalhadores, dos clientes e dos cidadãos em geral.

8.3. Na audição organizada no âmbito do presente parecer⁽¹⁵⁾ foram mencionadas outras questões, que devem ser analisadas, nomeadamente o esgotamento devido ao horário de trabalho longo e não regulamentado, o *stress* associado à natureza imprevisível do trabalho e dos rendimentos, o não pagamento de trabalhos rejeitados, a possibilidade de o trabalhador ser mal classificado pelos clientes, sem poder contestar, e de ser «desativado» da plataforma ou contrato, a dificuldade de gerir responsabilidades familiares sem um horário de trabalho definido, o isolamento social e o efeito cumulativo da conjugação de vários empregos.

8.4. Há que esclarecer em que medida estas novas formas de emprego beneficiam da proteção da regulamentação europeia e nacional em vigor em matéria de saúde e segurança no trabalho, bem como dos procedimentos relativos à violação da mesma, às responsabilidades quanto à inspeção e aos seguros de responsabilidade civil para trabalhadores, consumidores e cidadãos. A Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, com sede em Bilbao, poderá dar um contributo em matéria de investigação e análise neste domínio.

8.5. Importa assegurar que estas formas de emprego sejam abrangidas, em conformidade com as práticas nacionais, pelo âmbito de competências dos serviços de inspeções do trabalho, cujos inspetores devem dispor dos recursos, competências e formação adequados para garantir a sua eficácia. O desenvolvimento de parcerias com sindicatos, associações de consumidores ou outras associações representativas pode ser útil para responder às preocupações dos cidadãos e procurar obter reparação.

9. Estatuto profissional

9.1. As novas formas de emprego afetam um vasto e heterogéneo leque de profissões, abrangendo atividades profissionais que antes pertenciam à esfera da economia informal, do trabalho em regime *freelance* e do trabalho realizado normalmente por conta de outrem. A sua introdução pode gerar situações em que tarefas idênticas são realizadas em contextos idênticos por trabalhadores com estatutos diferentes, criando desigualdades em matéria de proteções, direitos e níveis remuneratórios.

⁽¹⁴⁾ Ver nota de rodapé n.º 2.

⁽¹⁵⁾ Audição pública sobre «A evolução da natureza das relações laborais, a economia da partilha, os contratos sem especificação do horário de trabalho e a manutenção de um salário digno», CESE, 31 de março de 2016.

9.2. O surgimento de novos intermediários nas relações laborais criou, em alguns casos, uma falta de transparência nas relações entre as partes, dificultando a negociação individual das condições de trabalho e restringindo o acesso dos trabalhadores à negociação coletiva.

9.3. Colocam-se questões como a de saber qual das partes deve ser considerada o empregador e como definir o conceito de trabalho por conta própria, nomeadamente a sua definição jurídica e as sanções aplicáveis ao fornecimento ilegal de mão-de-obra e a formas mais graves de exploração. As plataformas em linha utilizam diversos modelos de emprego, havendo algumas que optaram por oferecer aos seus colaboradores o estatuto de trabalhadores por conta de outrem, a fim de melhorar a qualidade e reduzir a rotação de pessoal⁽¹⁶⁾. O estatuto de trabalhador por conta de outrem abre caminho a outros direitos laborais. Nas situações em que os trabalhadores são considerados trabalhadores por conta própria, o seu direito à liberdade de associação pode ser posto em causa se a sua associação for suscetível de ser considerada uma formação de cartel, o que os coloca em situação de incompatibilidade com as regras da UE aplicáveis às práticas anticoncorrenciais. Importa lidar com esta problemática, sobretudo nos casos em que trabalhadores teoricamente por conta própria não são autónomos na definição das suas tarefas e níveis remuneratórios.

9.4. O CESE solicita um estudo sobre o estatuto laboral dos trabalhadores externalizados em linha e outras novas formas de relações laborais, que atente na capacidade para negociar condições, nas modalidades de pagamento (designadamente, quem as determina) e na titularidade dos direitos da propriedade intelectual produzida. O estudo deverá visar a elaboração de orientações para que os Estados-Membros clarifiquem, de acordo com as suas práticas nacionais, o estatuto destes trabalhadores, do ponto de vista fiscal, da segurança social e profissional, e as obrigações destas plataformas em matéria de horários de trabalho, remunerações, férias, pensões, direitos de maternidade, seguro de saúde pago pelo empregador e outros direitos laborais.

10. Direitos fundamentais e direitos dos trabalhadores

10.1. É necessário clarificar os direitos dos trabalhadores externalizados em linha e de outros trabalhadores que se encontram em relações laborais precárias e variáveis no que se refere a uma série de questões, entre as quais:

- horário de trabalho;
- negociação coletiva;
- liberdade de associação;
- informação e consulta;
- adaptação das competências;
- períodos de descanso;
- direito a proteção social mediante seguros e prestações;
- direito de contestar decisões injustas por parte da gestão/avaliações dos utilizadores/despedimentos *de facto* abusivos;
- direito de recusar sem penalização trabalho disponibilizado com pouca antecedência;
- salários justos; e
- direito ao pagamento pelo trabalho realizado.

10.2. A Comissão Europeia, a OCDE e a OIT devem colaborar com os parceiros sociais na elaboração de disposições adequadas em matéria de condições de trabalho dignas e de proteção dos trabalhadores em linha e dos trabalhadores que desenvolvem a sua atividade no quadro de um novo tipo de relações laborais. O CESE considera que seria benéfico desenvolver uma abordagem a nível da UE, assinalando simultaneamente que a maior parte das ações deve ser realizada a nível nacional, setorial ou no local de trabalho.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>.

10.3. Os sindicatos e as associações de trabalhadores por conta própria começaram recentemente a reunir-se para formular recomendações tendo em vista encontrar melhores soluções e assegurar uma cobertura em matéria de proteção social e prestações.

11. Manutenção de um salário digno

11.1. As novas formas de relações laborais não se limitam ao trabalho pouco qualificado, manual ou no domínio dos serviços. O trabalho sem especificação do horário de trabalho e outras formas de trabalho à tarefa estão a alastrar a profissões mais bem remuneradas e altamente qualificadas, nomeadamente docentes, pilotos da aviação civil e profissionais da saúde e de outros serviços públicos, comprometendo o seu potencial de rendimentos e a segurança no emprego.

11.2. A possibilidade de produzir muitos trabalhos e serviços baseados nas TIC e nos meios de comunicação em qualquer parte do mundo agrava as condições de desigualdade de concorrência, tanto para as empresas como para os trabalhadores, uma vez que esse trabalho é cada vez mais externalizado para economias com baixos salários, o que resulta numa diminuição das remunerações estabelecidas através da negociação coletiva.

11.3. Foram realizados estudos que demonstraram⁽¹⁷⁾ que a digitalização está a conduzir a uma polarização do emprego entre os trabalhadores altamente qualificados e bem remunerados, por um lado, e os trabalhadores pouco qualificados e mal remunerados, por outro, e que os trabalhadores com um rendimento médio e um nível intermédio de qualificações, como os trabalhadores dos setores bancário, segurador e administrativo, são vítimas de um mercado de trabalho cada vez mais desigual. Muitos veem-se forçados a ter vários empregos para garantir um salário digno. No entanto, alguns desses trabalhadores por conta própria são profissionais altamente qualificados e experientes, que estão bem conscientes da sua posição no mercado, sabem o que valem e desejam realmente exercer uma atividade por conta própria, ou pretendem utilizar o seu trabalho por conta própria para diversificar os seus rendimentos, dispor de uma segurança em caso de perda da sua principal fonte de rendimentos, ganhar dinheiro graças a uma paixão e explorar novas oportunidades profissionais e de negócio. Ambas as realidades existem e importa garantir direitos e proteções para todos.

11.4. Algumas novas formas de trabalho foram impulsionadas por uma vontade de evitar os custos e as obrigações inerentes às formas de trabalho mais convencionais. Sem direitos e proteções eficazes nem monitorização e controlo da aplicação, há o risco de muitas novas formas de relações laborais resultarem num nivelamento por baixo da remuneração e das condições de trabalho, alimentando as desigualdades dos rendimentos, reduzindo o rendimento disponível e eliminando a procura e o potencial de crescimento económico em toda a UE, conduzindo a novos problemas macroeconómicos a longo prazo. A capacidade destes trabalhadores para determinar os seus níveis de remuneração e condições através de convenções coletivas é fundamental para a manutenção de um salário digno.

11.5. Nas novas formas de emprego, o pagamento baseia-se frequentemente na realização de tarefas específicas e não tanto em tarifas horárias. O princípio da remuneração justa deve ser mantido em todas estas circunstâncias, devendo ter-se em conta todos os aspetos pertinentes da remuneração, como a qualidade do trabalho produzido e a compensação do tempo de trabalho⁽¹⁸⁾.

11.6. Tendo em conta que os sistemas de apoio à família e de proteção social variam no interior da UE, é importante avaliar o impacto das novas formas de emprego no financiamento das políticas de apoio à família, reconhecendo que um só salário pode não ser suficiente para sustentar uma família com filhos.

11.7. A análise das questões salariais não pode ser dissociada da problemática relativa à interação entre os salários e a fiscalidade, a proteção social e os sistemas de prestações sociais nos casos de relações laborais com uma definição menos clara. Mais uma vez, é crucial determinar claramente quem é o empregador e qual o estatuto do trabalhador.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142.

⁽¹⁸⁾ «O tempo de deslocação é considerado tempo de trabalho», ver acórdão do Tribunal no processo Tyco, 10 de setembro de 2015.

12. Proteção social

12.1. O CESE reconhece a diversidade dos sistemas existentes nos Estados-Membros e considera que é necessário realizar um estudo sobre o desenvolvimento de modelos de proteção social adaptados a mercados de trabalho mais flexíveis e capazes de assegurar um rendimento sustentável e adequado para garantir uma existência digna. Este aspeto deve ser tido em conta no desenvolvimento do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O CESE congratula-se com o facto de esta questão ser analisada num parecer separado.

12.2. À medida que os mercados de trabalho ganham fluidez, com uma percentagem cada vez maior de trabalhadores que não sabem de antemão quando ou onde vão trabalhar, crescem também as incompatibilidades com os sistemas nacionais de proteção social, que se baseiam na possibilidade de fazer uma clara distinção entre o estatuto de «empregado» e «desempregado». Estas incompatibilidades não beneficiam nem as empresas nem os trabalhadores.

12.3. É possível que uma percentagem crescente da população ativa não contribua para os sistemas existentes de segurança social, ou beneficie dos mesmos, nomeadamente no caso de prestações de desemprego, serviços de saúde, pensões ou seguros. Esta matéria é já objeto de debate entre os parceiros sociais e os governos em alguns Estados-Membros da UE, onde os parceiros sociais desempenham um papel importante, mas deve ser debatida em toda a UE, e com a participação dos órgãos de poder local, bem como de outros intervenientes, associações e prestadores de serviços da sociedade civil, para definir medidas políticas e disposições legislativas viáveis e sustentáveis e medidas complementares que assegurem a inclusão, nos termos adequados, de toda a população ativa no sistema de proteção social — nomeadamente trabalhadores por conta própria, trabalhadores externalizados em linha e trabalhadores da economia da partilha.

12.4. O CESE reconhece a existência de diferenças significativas entre as disposições dos sistemas de segurança social dos vários Estados-Membros. Embora exista uma necessidade clara de avaliar a viabilidade dos sistemas de proteção social para fazer face aos desafios decorrentes da nova evolução na economia e nos mercados laborais, o Comité considera importante salvaguardar os rendimentos, e melhorar, em toda a UE, a qualidade, a fiabilidade, a acessibilidade e a eficácia gerais dos sistemas fiscais e de proteção social, que em muitos Estados-Membros dependem atualmente de elevadas taxas de emprego clássico e das correspondentes contribuições. Uma tal perda de eficácia poria em causa a estrutura do modelo social europeu e da economia social de mercado, que assenta num forte compromisso público em relação ao financiamento e ao fornecimento de serviços de interesse geral e de redes de segurança social eficientes.

12.5. Os sistemas fiscal e de proteção social devem ser analisados de forma aprofundada para garantir níveis adequados de tributação e contribuições sociais para todos os tipos de rendimento, independentemente de provirem de setores convencionais ou da economia da partilha e das plataformas. O CESE considera que o papel destas plataformas deve ser clarificado através de disposições e de legislação que prevejam a proteção tanto dos trabalhadores por conta de outrem como dos trabalhadores por conta própria, integrando-os no sistema de proteção social, no que se refere tanto à regulamentação como às contribuições. A UE deve encorajar e coordenar a introdução de reformas baseadas em boas práticas a nível dos Estados Membros.

13. Garantir que a UE beneficia da nova evolução

13.1. As plataformas em linha representam uma inovação, constituindo já uma realidade económica na Europa. No entanto, muitas destas plataformas estão atualmente sedeadas fora da UE, impondo deduções significativas a cada transação realizada dentro da UE, que podem ascender a 25 % do montante, valor que é em grande parte transferido para fora da UE. Os impostos pagos por estas plataformas ou as contribuições para a educação, infraestruturas ou serviços públicos nos locais onde operam na Europa podem ser reduzidos ou inexistentes. Quando os trabalhadores não trabalham verdadeiramente por conta própria, podem existir discrepâncias no pagamento de impostos, pensões ou outras prestações de sistemas de proteção social. É necessário avaliar o seu impacto e o seu contributo no que se refere à criação de empregos sustentáveis e de crescimento na UE.

13.2. A Comissão Europeia deve ponderar formas de incentivar o desenvolvimento de plataformas europeias, para que o valor criado permaneça nas economias locais, apoiando-se na grande tradição europeia de mutualidade e cooperação em matéria de coordenação do mercado de trabalho, frequentemente realizada a nível comunitário e com a participação ativa de sindicatos e empregadores locais. Importa analisar medidas que possam ajudar as empresas a criar empregos de qualidade e sustentáveis, prestando apoio não só na fase de arranque, mas também na fase expansionista, em que muitas novas empresas carecem atualmente de apoio.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis»**(parecer exploratório)**

(2016/C 303/08)

Relator: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Em 16 de dezembro de 2015, a futura Presidência neerlandesa do Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

«Sistemas alimentares mais sustentáveis»

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 152 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. Reconhecendo a necessidade urgente de fazer face às múltiplas consequências económicas, ambientais e sociais da produção e do consumo de alimentos, o CESE convida a Comissão Europeia e os Estados-Membros a desenvolverem uma política europeia e um plano de implementação bem definidos para a criação de um sistema alimentar sustentável, resiliente, saudável, justo e inócuo para o clima, que incentive a cooperação e a compreensão mútua entre todas as partes interessadas ao longo da cadeia de abastecimento alimentar. Importa assegurar uma melhor coerência e integração dos objetivos e instrumentos das políticas ligadas à alimentação (no respeitante, por exemplo, à agricultura, ao ambiente, à saúde, ao clima, ao emprego, etc.), tendo em consideração os três pilares da sustentabilidade.

1.2. É indispensável uma transição para um sistema alimentar mais sustentável, abrangendo todas as fases, desde a produção até ao consumo — os produtores têm de aumentar a produção alimentar reduzindo em simultâneo o impacto ambiental, enquanto os consumidores devem ser incentivados a optar por regimes alimentares nutritivos e saudáveis com uma pegada de carbono mais reduzida. A UE deve intensificar esforços para aplicar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, pois estes proporcionam um quadro fundamental para uma ação conjunta que alimente o mundo de forma sustentável até 2030.

1.3. O CESE reconhece que nenhum sistema de produção alimentar conseguirá, por si só, alimentar o planeta de forma segura. Todavia, uma combinação de diferentes práticas convencionais, inovadoras e agroecológicas poderá ajudar a responder melhor às implicações ambientais e climáticas dos atuais sistemas de produção alimentar. Em particular, a combinação de uma agricultura de precisão, que envolva um maior desenvolvimento dos sistemas TIC e de satélite, com a agroecologia poderá complementar a agricultura convencional, fornecendo um conjunto de princípios e práticas destinados a aumentar a sustentabilidade dos sistemas agrícolas, tais como a melhoria da utilização, do armazenamento e da mobilização da biomassa, a garantia de condições do solo favoráveis, o fomento da diversificação de culturas e a minimização da utilização de pesticidas. Uma maior promoção dos modelos agrícolas fechados poderá conduzir a uma agricultura livre de combustíveis fósseis. A reforma da PAC introduziu uma combinação de medidas (ecologização, programas agroambientais e climáticos, etc.), o que poderá ser considerado um passo na direção certa.

1.4. É necessário um rendimento estável e razoável para todos os operadores ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, a fim de garantir mais investimentos sustentáveis e estáveis em tecnologias agroambientais e técnicas inócuas para o clima.

1.5. A prevenção e a redução do desperdício alimentar são responsabilidades partilhadas por todos os intervenientes da cadeia alimentar. O CESE congratula-se com o plano da Comissão de, no âmbito do pacote relativo à economia circular, criar uma plataforma de partes interessadas para ajudar a enquadrar as medidas necessárias e partilhar as melhores práticas em matéria de prevenção e redução do desperdício alimentar. O CESE solicita à Comissão que investigue a forma como a hierarquia da utilização de alimentos está a ser aplicada na prática nos Estados-Membros, incluindo no que diz respeito aos incentivos económicos que podem estar a enviar sinais contraditórios às empresas. O CESE, embora apoie a aplicação eficaz da hierarquia de resíduos, solicita também uma revisão do Regulamento (CE) n.º 1069/2009, para que os alimentos impróprios para consumo humano sejam utilizados como alimentação animal, desde que tal seja seguro.

1.6. Há que promover escolhas alimentares sustentáveis, aumentando a sua disponibilidade e acessibilidade aos consumidores. O consumo de produtos alimentares sustentáveis deve ser encorajado através da promoção de uma maior procura por parte do mercado, mediante contratos públicos ecológicos ou outras abordagens. O CESE insta os Estados-Membros a reverem as orientações nacionais em matéria de alimentação, para que estas reflitam a sustentabilidade e apoiem a educação alimentar nos currículos escolares. A UE deve promover, igualmente, a rotulagem com indicação da origem, o desenvolvimento de rótulos que transmitam claramente a dimensão da sustentabilidade dos produtos alimentares, assim como a realização de campanhas publicitárias visuais a nível da UE sobre alimentos e regimes alimentares mais saudáveis.

1.7. As políticas da UE, em conjugação com programas específicos de investigação e inovação e juntamente com incentivos financeiros aos produtores alimentares, devem:

- promover uma transição gradual para modelos de agricultura que não recorram aos combustíveis fósseis;
- apoiar uma utilização mais eficiente dos recursos, incluindo solo, água e nutrientes, em todo o sistema de produção.

1.8. A transição para sistemas alimentares sustentáveis exige uma política alimentar abrangente, articulada com uma estratégia bioeconómica ampla, e não apenas uma política agrícola. Em vez de um debate polarizante, é necessário um pensamento interdisciplinar que junte as direções-gerais da Comissão, um vasto leque de ministérios e instituições dos Estados-Membros, os governos locais e regionais e as partes interessadas dos sistemas alimentares, a fim de dar resposta aos desafios interligados evidenciados neste parecer. O CESE espera que a interdependência da produção e do consumo alimentar seja reconhecida e que se desenvolva uma abordagem política europeia adequada, que abranja diferentes iniciativas privadas e delinee um percurso no sentido da sustentabilidade, da saúde e da resiliência. No entanto, a política agrícola comum e a política comum das pescas também terão um papel importante a desempenhar na UE no futuro.

2. Introdução

2.1. Na sequência da consulta da Presidência neerlandesa da UE, o CESE está a elaborar o presente parecer com vista a realçar a preocupação crescente da sociedade civil com o impacto ambiental, económico, social e sanitário da produção e do consumo de alimentos, bem como os desafios correlatos decorrentes da necessidade de alimentar uma população mundial em crescimento num mundo em que os recursos são limitados. A alimentação constitui um elemento central de todas as sociedades. Por um lado, depende dos recursos naturais disponíveis, por outro, condiciona a sua disponibilidade. Tem impacto na saúde pública e desempenha um papel fundamental na economia europeia, sendo o maior setor da União em termos de emprego e de contributo para o PIB.

2.2. Segundo o Grupo de Peritos de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutrição do Comité da Segurança Alimentar Mundial, um sistema alimentar sustentável define-se como «um sistema alimentar que proporciona segurança alimentar e nutrição a todos, de uma maneira que não compromete as bases económicas, sociais e ambientais necessárias à segurança alimentar e à nutrição das gerações futuras» ⁽¹⁾. Por conseguinte, a transição para sistemas alimentares mais resilientes e sustentáveis diz respeito a todas as atividades inter-relacionadas e interligadas que intervêm na produção, na transformação, no transporte, no armazenamento, na comercialização e no consumo de alimentos. Também se reconhece o papel propulsor desempenhado pelas tendências mundiais de consumo nas formas e nos tipos de produção alimentar.

2.3. O CESE abordará a questão dos sistemas alimentares sustentáveis de forma holística e centrar-se-á sobretudo no contexto da UE, mas terá igualmente em conta as implicações externas, atendendo a que a UE é o maior exportador e importador de produtos agrícolas e alimentares a nível mundial.

2.4. Estava prevista em 2014 uma comunicação relativa aos alimentos sustentáveis, mas foi posteriormente retirada do programa de trabalho da Comissão. O plano de ação da UE para a economia circular, de dezembro de 2015, abordou algumas destas questões e incluiu a redução do desperdício alimentar como uma prioridade fundamental, refletindo assim o compromisso da UE e dos Estados-Membros no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para 2030 de reduzir para metade o desperdício alimentar *per capita* aos níveis do retalho e dos consumidores e de reduzir as perdas alimentares ao longo das cadeias de produção e abastecimento (ODS 12.3).

3. Principais desafios dos atuais sistemas alimentares

3.1. O Painel Internacional para a Gestão Sustentável dos Recursos da ONU identifica a produção alimentar como o setor com maior **impacto ambiental** em termos de utilização de recursos a nível global ⁽²⁾ — apesar de ele ser muito mais baixo na UE. Os sistemas alimentares utilizam muitos recursos naturais, incluindo terra, solo, água e fósforo, assim como energia, para a produção de fertilizantes azotados, a transformação, a embalagem, o transporte e a refrigeração. Por conseguinte, não surpreende que também tenham impacto no ambiente a nível global, nomeadamente em termos de perda de biodiversidade, desflorestação, degradação dos solos, poluição da água e do ar e emissões de gases com efeito de estufa. A contínua perda de biodiversidade agrícola nas explorações agrícolas continua a suscitar séria preocupação ⁽³⁾. A nível mundial, a maioria dos recursos haliêuticos é explorada ao nível máximo ou está sobre-explorada. A gestão eficiente e sustentável de todos estes recursos é, por conseguinte, necessária para garantir uma oferta contínua de alimentos saudáveis a preços acessíveis.

3.2. A nível mundial, um terço dos alimentos produzidos para consumo humano é perdido ou desperdiçado, o que representa até 1,6 mil milhões de toneladas de alimentos e gera 8 % das emissões globais de gases com efeito de estufa ⁽⁴⁾. A produção de alimentos que não serão consumidos contribui para mais de 20 % da pressão mundial sobre a biodiversidade e consome cerca de 30 % de todos os terrenos agrícolas do mundo.

3.3. Anualmente, cerca de 100 milhões de toneladas de alimentos são desperdiçados ⁽⁵⁾ na UE, valor que, segundo as previsões, deverá aumentar 20 % até 2020 se não houver uma ação preventiva. O desperdício alimentar na Europa é gerado ao longo da cadeia de abastecimento, com uma concentração a nível dos agregados familiares estimada em 46 % ⁽⁶⁾. É de notar que, nos últimos anos, os setores do comércio a retalho e da indústria transformadora têm envidado esforços significativos para melhorar a prevenção e a redução do desperdício alimentar. Os esforços para melhorar a sustentabilidade da cadeia de produção e de abastecimento não fazem muito sentido sem ações enfáticas para reduzir o desperdício.

⁽¹⁾ *Food losses and waste in the context of sustainable food systems* [Perdas e desperdícios alimentares no contexto de sistemas alimentares sustentáveis] — Relatório do Grupo de Peritos de Alto Nível (HLPE), Roma: 2014, HLPE.

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf.

⁽³⁾ COM(2013) 838 final, http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_pt.pdf.

⁽⁴⁾ FAO (2011): *Global food losses and food waste* [Perdas e desperdício de alimentos no mundo].

⁽⁵⁾ Pode consultar a definição das Nações Unidas de perdas e desperdício alimentares em: <http://thinkeatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>.

⁽⁶⁾ FUSIONS (2016), *Estimates of European food waste levels* [Estimativas dos níveis de desperdício alimentar na Europa], <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>.

3.4. Atualmente, sabe-se muito pouco sobre as perdas alimentares e a produção de desperdícios alimentares nas explorações agrícolas⁽⁷⁾. As perdas e os desperdícios alimentares podem decorrer, por exemplo, da falta de modernização em certas explorações agrícolas, do cancelamento de encomendas e da volatilidade dos preços dos produtos de base, o que leva a que, quando a colheita não é economicamente viável, as culturas sejam enterradas (sendo que, pelo menos, esta medida tem um impacto positivo no ambiente, na medida em que contribui para aumentar o teor de matéria orgânica dos solos) ou a que os alimentos que não podem ser revendidos sejam depositados em aterros e enviados para compostagem. Outro desafio importante reside, e residirá cada vez mais, no impacto significativo das alterações climáticas nas condições meteorológicas, bem como nos possíveis surtos de doenças. Se tivermos em conta este impacto, todos os anos se produz uma grande quantidade do que se pode considerar desperdício alimentar. Em comparação com o resto do mundo, a UE tem sido muito ativa na abordagem desta questão, e, por conseguinte, deverá apoiar a divulgação das suas boas práticas e conhecimentos neste domínio.

3.5. Os sistemas alimentares são uma das causas das **alterações climáticas** e também estão condenados a sofrer pesadamente os seus efeitos⁽⁸⁾. As alterações climáticas terão consequências na disponibilidade de recursos naturais básicos (água, solo), conduzindo a mudanças significativas nas condições para a agricultura e a produção industrial em algumas zonas⁽⁹⁾. As condições climáticas extremas, tais como inundações, secas, incêndios e ventos fortes, assim como a propagação, também relacionada com o clima, de patologias vegetais e animais, já afetam a produção de alimentos e continuarão a afetá-la mais ainda no futuro.

3.6. No mundo atual, a subnutrição coexiste com os efeitos de uma superabundância de alimentos em determinadas regiões. Cerca de 795 milhões de pessoas passam fome, enquanto o número de pessoas com excesso de peso ou obesidade corresponde a mais de 1,4 mil milhões de adultos a nível mundial, representando cerca de 30 % da população adulta total. Os problemas de saúde relacionados com a obesidade estão a aumentar rapidamente, tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos⁽¹⁰⁾. Estes números demonstram **profundos desequilíbrios na forma como os alimentos são produzidos, distribuídos e consumidos**. O crescimento da população e o aumento previsto de 82 % no consumo mundial de carne até 2050 só irão exacerbar estes problemas⁽¹¹⁾. Durante os últimos 20 anos, enquanto vários países de todo o mundo viveram a urbanização e o crescimento económico, ocorreu uma transição em termos de nutrição, transformando o perfil da produção e do consumo de alimentos. A nível mundial, os padrões de alimentação estão a mudar para mais produtos compostos, mais carne e laticínios, mais açúcar e bebidas açucaradas⁽¹²⁾. Ao mesmo tempo, um número maior de pessoas tem um estilo de vida sedentário, o que contribui para a falta de atividade física.

3.7. A pecuária desempenha um papel importante e imprescindível nos sistemas alimentares, pois é uma fonte de proteínas de elevada qualidade e de outros nutrientes, como vitaminas e minerais. Desempenha, igualmente, um papel significativo nos ciclos de nutrientes nas explorações agrícolas e a nível regional e na proteção de paisagens rurais abertas e diversificadas, pastagens permanentes e *habitats* seminaturais, bem como na preservação da biodiversidade, para além de proporcionar rendimentos, bens e meios de subsistência às pessoas. Ao mesmo tempo, a UE também dispõe de uma grande quantidade de terrenos agrícolas que, na prática, apenas servem para o pastoreio. Contudo, nos últimos 50 anos, a produção mundial de carne e de ovos mais do que quadruplicou e a produção de leite mais do que duplicou. Durante o mesmo período, verificou-se apenas um crescimento duas vezes superior na população humana mundial⁽¹³⁾. É de notar que a composição da procura também se alterou, e que o aumento na produção de carne, leite e ovos está ligado ao aumento dos rendimentos, sendo que os preços permaneceram baixos.

3.8. Tendo em conta os alimentos vegetais cultivados para consumo humano, os alimentos vegetais cultivados para os animais e as culturas alimentares vegetais utilizadas para sementes e fins industriais, como os biocombustíveis, o mundo produz atualmente uma vez e meia os alimentos necessários para alimentar a população atual, o que provavelmente será suficiente para alimentar a população em 2050. Contudo, os níveis atuais de desperdício alimentar à escala mundial e a produção de alimentação animal para manter o crescente consumo de carne geram um aumento significativo da procura de produção de alimentos. Para alimentar o mundo de forma sustentável em 2050 e depois, é necessária uma combinação de ganhos de produtividade e de otimização das terras agrícolas existentes e do setor das pescas, de forma compatível com a estabilidade e a qualidade do ambiente, com a segurança e a saúde no trabalho e com a justiça social, para além de uma mudança para regimes alimentares sustentáveis e uma redução sustentável das perdas e desperdícios alimentares.

⁽⁷⁾ Conjunto de dados do EU FUSIONS de 2015; estudo preparatório da Comissão Europeia sobre o desperdício alimentar, 2011, <http://eu-fusions.org/index.php/publications> http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

⁽⁸⁾ AEA (2015): <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>

⁽⁹⁾ Ver a estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas [COM(2013) 216 final].

⁽¹⁰⁾ OMS (2015): dados do Observatório Mundial da Saúde (GHO). Disponíveis em: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/

⁽¹¹⁾ WRR (2015): *Towards a food policy* [Para uma política alimentar].

⁽¹²⁾ Agenda alimentar do Governo neerlandês (2015): para uma alimentação segura, saudável e sustentável.

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015.

3.9. O aumento dos preços dos produtos agrícolas e dos fatores de produção agrícola e a volatilidade dos preços na última década têm constituído um verdadeiro desafio para a segurança alimentar e a robustez do sistema alimentar, ao mesmo tempo que suscitam sérias preocupações junto dos consumidores e dos produtores. Por um lado, os elevados preços finais não conduziram a um rendimento mais elevado para os produtores de alimentos; a sua diminuição ou estagnação implicam, ao contrário, uma pressão em sentido descendente sobre o fator trabalho, ameaçando a estabilidade dos rendimentos de todos os operadores. Por outro lado, a crise económica reduziu o poder de compra dos consumidores. É necessário um rendimento estável e razoável para todos os operadores ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, a fim de garantir mais investimentos sustentáveis e estáveis em tecnologias agroambientais e técnicas inócuas para o clima.

3.10. A evolução recente dos mercados agrícolas, nomeadamente no setor dos laticínios, são uma prova clara da existência desses potenciais desequilíbrios, cujas causas não se prendem apenas com o excesso de oferta no mercado, mas também com proibições de natureza política em anteriores mercados de exportação. A estabilidade futura dependerá, em grande medida, da resistência da base de abastecimento aos choques, de que as alterações climáticas são o elemento mais flagrante. Importa que as políticas da UE promovam fortemente a diversificação das explorações agrícolas, o financiamento inovador, os regimes de seguros dos rendimentos e outros instrumentos inovadores de gestão do mercado que ofereçam proteção contra as turbulências em termos de clima ou de mercado.

3.11. Os efeitos sociais e de redistribuição dos preços dos alimentos devem ser considerados do ponto de vista dos produtores e dos consumidores. Atualmente, muitos consumidores não têm meios para pagar os alimentos da mais elevada qualidade. Durante os últimos anos, as relações de poder na cadeia de abastecimento alimentar alteraram-se, o que conduziu a uma progressiva concentração de fabricantes e retalhistas do setor alimentar no mercado e, consequentemente, a uma mudança no poder de negociação, muitas vezes em benefício do setor retalhista e em detrimento dos produtores primários. Esta questão será abordada num outro parecer do CESE sobre «Uma cadeia de abastecimento alimentar mais justa».

3.12. Visto que o comércio mundial se orienta cada vez mais para negociações bilaterais e macrorregionais na ausência de conclusão da Ronda de Doa da OMC, é essencial ter em plena consideração as implicações ambientais e climáticas, as normas sanitárias e de qualidade dos alimentos, as normas sanitárias e fitossanitárias mais abrangentes, assim como o processo de produção (o «ecossistema industrial» onde se realiza a produção, as condições de trabalho, o contexto cultural da produção e as relações laborais). Para a União Europeia, é imperativo evitar toda e qualquer deslocalização da produção para países terceiros motivada exclusiva ou principalmente pelo facto de os quadros jurídicos da produção alimentar nestes países não serem tão exigentes como na UE. As políticas da UE devem desempenhar um papel essencial a nível mundial, incentivando a produção segura e saudável de alimentos e proibindo a importação de géneros alimentícios que não respeitem as normas sanitárias e fitossanitárias internacionais ou as normas de segurança alimentar europeias.

3.13. Há 140 anos que as cooperativas de produtores demonstram claramente que são mais resistentes às turbulências dos mercados agrícolas e ajudam a evitar a deslocalização da produção alimentar. Por conseguinte, é essencial reforçar e fomentar a promoção da cooperação de base regional e setorial entre produtores e cooperativas, em especial as de pequena dimensão. Nomeadamente, há que dar uma ênfase especial aos setores e regiões em que a cooperação é escassa.

4. Principais domínios de intervenção na transição para sistemas alimentares mais sustentáveis

Promover uma produção alimentar mais eficiente em termos de recursos e mais resiliente perante as alterações climáticas

4.1. A redução do impacto ambiental na agricultura, na aquicultura e nas pescas, incluindo as emissões de gases com efeito de estufa, exige alterações na forma como os alimentos são produzidos. A adoção de práticas mais sustentáveis é necessária para travar o esgotamento dos recursos naturais, assim como para uma adaptação às alterações climáticas e a mitigação dos seus efeitos. Há várias medidas que podem beneficiar a produtividade e aumentar a sustentabilidade e a resiliência ambientais às alterações climáticas, tais como o aumento da diversidade de variedades de plantas e de animais, a melhoria do gado através da reprodução, o melhoramento vegetal, a melhoria da funcionalidade dos agroecossistemas e da gestão da água, a promoção e a aplicação na prática da investigação e da inovação, a otimização das funções do solo, a facilitação da transferência de conhecimentos e da formação e a promoção de mudanças tecnológicas através do apoio ao investimento. Cumpre promover um maior desenvolvimento dos sistemas de satélite e dos grandes centros de dados da UE, a fim de facilitar a deteção precoce e a prevenção ou a preparação para condições meteorológicas extremas e diferentes doenças. Também há que promover a agricultura de precisão.

4.2. A manutenção do modelo de agricultura familiar na Europa é igualmente essencial e exige a promoção da renovação geracional nas explorações agrícolas para enfrentar o envelhecimento da população, o que terá um impacto positivo na criação de emprego nas zonas rurais. Importa igualmente preservar uma produção agrícola diversificada em todas as regiões da UE. Há que prestar uma atenção especial às regiões agrícolas desfavorecidas. Importa reconhecer os diferentes tipos de explorações e criar instrumentos específicos para o efeito.

4.3. Nos últimos anos, surgiram formas de reorganização das cadeias de abastecimento alimentar com o intuito de reaproximar produtores e consumidores e relocalizar a produção agrícola e alimentar. Inclui-se neste contexto a agricultura apoiada pela comunidade, cadeias de abastecimento curtas, redes alimentares alternativas, sistemas agrícolas locais e vendas diretas. Apesar de relativamente pequeno, o setor deve ser mais promovido, pois tem um impacto muito positivo a nível social e económico, decorrente da venda de alimentos frescos, de qualidade, saudáveis e tradicionais. As PME também têm uma ação importante neste domínio. Há que destacar o papel específico dos municípios urbanos, visto que será necessário criar as infraestruturas necessárias e realizar os investimentos adequados nas zonas urbanas, a fim de possibilitar aos produtores as vendas diretas. Importa ainda fomentar as boas práticas do setor privado, por exemplo, quando é criada uma infraestrutura por iniciativa privada dos centros comerciais locais.

4.4. A fim de estimular uma produção alimentar mais eficiente em termos de recursos, a reforma da política agrícola comum (PAC) introduziu uma combinação de medidas, incluindo a ecologização obrigatória, programas agroambientais e um amplo apoio por parte do sistema de aconselhamento agrícola e da investigação aplicada, para responder aos desafios relacionados com a segurança alimentar, as alterações climáticas e a gestão sustentável dos recursos naturais, preservando ao mesmo tempo o meio rural e a vitalidade da sua economia. Poder-se-á considerar que este é um passo importante na direção certa, mas a sua aplicação em termos de burocracia e dos ganhos envolvidos apresenta margem para melhorias.

4.5. No que diz respeito à cadeia das pescas, é importante garantir o equilíbrio certo entre saudável e sustentável, pois o consumo de peixe é saudável, mas a pressão excessiva nas pescas é, muitas vezes, diametralmente oposta à sustentabilidade ecológica. A reforma da política comum das pescas, alcançada em 2013, deverá contribuir para uma utilização mais eficiente dos recursos haliêuticos, nomeadamente através do objetivo vinculativo de um rendimento máximo sustentável estabelecido para todas as unidades populacionais de peixes na Europa. O desenvolvimento sustentável de modelos de aquicultura marinha e em águas interiores é igualmente importante.

Fomentar a prevenção e a redução do desperdício alimentar ao longo da cadeia de abastecimento alimentar

4.6. O pacote de medidas relativas à economia circular afirma o compromisso da UE e dos seus Estados-Membros no sentido de cumprir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 12.3 da ONU, que consiste em reduzir para metade o desperdício alimentar até 2030. Para apoiar a consecução desta meta, a hierarquização da utilização dos produtos alimentares deve ser um princípio orientador da gestão dos recursos alimentares, em prol do qual se impõem incentivos económicos em todas as políticas pertinentes da UE. Evitar-se-ia assim a atual situação, em que é frequentemente mais barato colocar alimentos comestíveis em aterros do que preparar e entregar alimentos aos bancos alimentares.

4.7. A gestão sustentável dos recursos também exige esforços maiores para maximizar na medida do possível a reutilização dos fluxos residuais. Mais investigação, comparando o custo da preparação dos alimentos para redistribuição, alimentação animal, digestão anaeróbica e aterros na UE-28, permitiria identificar o papel dos incentivos económicos na boa aplicação da hierarquia de resíduos da UE. A doação de alimentos por parte dos setores da hotelaria e da restauração continua a ser um desafio e a legislação em torno desta questão continua a ser mal compreendida. Trata-se de um domínio essencial em que a ampla difusão de recomendações europeias nas empresas do setor seria particularmente útil.

4.8. O pacote de medidas relativas à economia circular identifica igualmente a necessidade de clarificar as atuais orientações em matéria de utilização de alimentos impróprios para consumo humano como alimento para animais. Uma legislação sólida em matéria de novas tecnologias de esterilização de resíduos alimentares a nível industrial centralizado poderia garantir a segurança microbiológica dos alimentos para animais e, ao mesmo tempo, criar novos postos de trabalho e oportunidades de investimento, colhendo os benefícios ambientais de uma aplicação mais eficaz da hierarquia de resíduos.

4.9. Uma vez que a sensibilização e a aceitação por parte dos consumidores são essenciais, o fornecimento de materiais didáticos sobre a alimentação, a sustentabilidade e o desperdício alimentar visa chamar a atenção para o valor dos géneros alimentícios e apoiar mudanças de comportamento sistémicas. Já estão disponíveis módulos para o ensino primário, secundário e universitário, e programas especializados nos setores agrícola, industrial e da hotelaria e restauração, assentes numa grande variedade de boas práticas.

4.10. Há vários anos que a UE é proativa na promoção de atividades destinadas a reduzir o desperdício alimentar. O exemplo da UE na realização do Objetivo 12.3 desempenhará um papel determinante no êxito do objetivo a nível mundial, nomeadamente através da difusão de boas práticas e de conhecimentos da Europa.

Reforçar a ligação entre sistemas alimentares e estratégias no domínio das alterações climáticas

4.11. O impacto das alterações climáticas faz-se sentir em todas as dimensões da segurança alimentar — não só nas receitas e nas colheitas, mas também na saúde dos agricultores, na propagação de pragas e doenças, na perda de biodiversidade, na instabilidade dos rendimentos, na qualidade da água, etc. A perda de terras aráveis resultante da degradação dos solos e da urbanização dos terrenos agrícolas também é uma potencial preocupação. Por conseguinte, é essencial manter a prioridade da utilização de terras para a produção de alimentos. As instituições e o setor privado desempenham um papel fundamental para garantir a resiliência dos sistemas alimentares, por exemplo, através da melhoria dos regimes de proteção social, a fim de reduzir os choques para os agregados familiares, bem como da garantia do investimento contínuo em tecnologias hipocarbónicas nos setores agrícola e alimentar, da melhoria da diversificação das culturas e do desenvolvimento de recursos genéticos, do investimento num desenvolvimento agrícola resiliente, tanto nas explorações agrícolas como fora delas, e da implementação de sistemas para gerir melhor os riscos relacionados com as alterações climáticas.

4.12. Tendo em mente o pilar económico da sustentabilidade, a Comissão e os Estados-Membros devem considerar o potencial da atenuação e do sequestro dos gases com efeito de estufa e, ao mesmo tempo, facultar todos os meios de apoio financeiro para a aplicação e promoção de mecanismos inovadores de cooperação com as parcerias público-privadas. A existência de indicadores adicionais sobre os ganhos de produtividade agrícola, os terrenos existentes, os regimes alimentares e as perdas e desperdícios alimentares proporcionaria uma visão global do impacto dos sistemas alimentares nas alterações climáticas.

Promover regimes alimentares mais saudáveis e sustentáveis

4.13. Uma escolha alimentar saudável é frequentemente uma escolha sustentável⁽¹⁴⁾, em especial no âmbito de um regime alimentar equilibrado. Por exemplo, comer alimentos vegetais mais sazonais, locais e diversificados é bom tanto para a saúde como para o ambiente. Um padrão de alimentação mais saudável reduz igualmente o risco de doenças crónicas, os custos dos cuidados de saúde e a perda de produtividade do trabalho na economia. São necessários princípios para o desenvolvimento de orientações nutricionais saudáveis e sustentáveis em que os Estados-Membros se possam basear. As orientações em matéria de alimentação e de contratos têm um impacto direto no consumo quando são adotadas por instituições públicas, tais como escolas e hospitais. É igualmente importante reconhecer a transição em curso a nível mundial no domínio da nutrição e o papel da UE no fornecimento de um modelo positivo em matéria de regimes alimentares sustentáveis. Uma abordagem semivegetariana à redução do consumo de carne, pelo menos uma vez por semana, como se faz, nomeadamente, nos Países Baixos, pode ser tida como um exemplo positivo neste domínio.

4.14. As iniciativas, como o programa escolar de alimentação da UE, que incluem aconselhamento nutricional, assim como a distribuição de produtos nutritivos, contribuem para regimes alimentares mais equilibrados. A Comissão deve convidar os Estados-Membros a estimular o consumo saudável e sustentável. Há que promover campanhas publicitárias visuais a nível da UE sobre a alimentação saudável, o que também poderia ser uma boa forma de aumentar o consumo local durante períodos de turbulência nos mercados mundiais.

⁽¹⁴⁾ Conselho de Saúde dos Países Baixos, *Guidelines for a healthy diet: the ecological perspective* [Orientações para uma dieta saudável: a perspetiva ecológica], publicação n.º 2011/08, Haia: Conselho de Saúde dos Países Baixos (*Gezondheidsraad*).

4.15. Uma vez que os consumidores estão cada vez mais habituados a comprar produtos alimentares a baixo preço, há que tornar a pôr a tónica no valor real dos alimentos. Os produtos de baixo custo não têm em consideração as externalidades, como os custos relacionados com o tratamento das águas. Como mencionado anteriormente, é necessário prever a educação alimentar nas escolas, fomentar a compreensão de padrões alimentares saudáveis e o domínio de competências culinárias básicas que promovam a saúde através de refeições caseiras, em consonância com as recomendações nutricionais e a redução do desperdício alimentar.

4.16. Note-se que o Ministério da Saúde, do Bem-Estar e do Desporto dos Países Baixos celebrou um acordo relativo à melhoria da composição dos alimentos com as associações dos setores da produção, do retalho, da restauração e da hotelaria, tornando os produtos mais saudáveis e permitindo que a escolha mais saudável seja a escolha mais fácil. Este acordo inclui metas ambiciosas relativas à redução progressiva de sal, gorduras saturadas e calorias nos géneros alimentícios até 2020, minimizando mudanças perceptíveis nos perfis de paladar⁽¹⁵⁾. Este parecer insta à aplicação do quadro da UE para as iniciativas nacionais sobre nutrientes selecionados, nomeadamente o anexo sobre a adição de açúcares, recentemente aprovado.

4.17. O desenvolvimento de produtos, o desenvolvimento do mercado e a criação de parcerias-chave podem facilitar e tornar mais atrativas as escolhas mais saudáveis e sustentáveis. A indústria e a sociedade civil devem investigar e aproveitar oportunidades para aumentar o consumo de frutas e legumes sazonais e locais e de outros produtos naturalmente ricos em fibras, como os alimentos integrais ou as leguminosas. A designação do corrente ano como Ano Internacional das Leguminosas da ONU constitui um ponto de partida.

4.18. A aplicação de um sistema de rotulagem claro sobre a origem, os meios de produção e o valor nutricional dos alimentos facilitaria as escolhas dos consumidores. A rastreabilidade é também muito importante para os produtores de alimentos e os consumidores, no sentido de garantir a segurança alimentar. Importa considerar a possibilidade de criar um rótulo único e de fácil compreensão com a indicação de «Alimento sustentável», cabendo à Comissão avaliar a sua viabilidade. Há que apostar mais em tecnologias como as aplicações móveis e em dispositivos de visualização e exposição para os consumidores no setor retalhista, prestando todas as informações necessárias e reforçando a promoção da plena rastreabilidade.

Desenvolver a base de conhecimentos e mobilizar a investigação e a inovação

4.19. Muitos dos desafios no domínio da segurança alimentar e nutricional mundial requerem a participação da comunidade científica para gerar conhecimentos, fomentar a inovação, associar o público e ajudar a moldar um sistema alimentar mais sustentável. Foram disponibilizados recursos financeiros consideráveis para este fim, no âmbito do programa de investigação e inovação da UE, Horizonte 2020, e do antigo Sétimo Programa-Quadro. Contudo, não se teve na devida consideração a investigação sobre regimes, perdas e desperdícios alimentares, sendo necessários esforços redobrados nesse sentido. O CESE apoia vivamente a iniciativa da Comissão em prol de uma estratégia a longo prazo para a investigação e a inovação no setor da agricultura, bem como a ambiciosa decisão recentemente tomada pela DG RTD de desenvolver uma estratégia abrangente para uma área de investigação alimentar da UE. A Europa também pode promover transições nutricionais sustentáveis e a redução das perdas e dos desperdícios alimentares noutras regiões do mundo, através do seu programa SWITCH⁽¹⁶⁾.

4.20. O Comité Científico Diretor da UE na Expo 2015, em Milão, identificou desafios de investigação em sete grandes áreas e destacou a importância de promover abordagens de sistemas e de investir na investigação interdisciplinar e transdisciplinar. Foi igualmente recomendada a criação de um painel internacional sobre a segurança alimentar e nutricional, que constituiria um evidente passo em frente no encorajamento de uma abordagem interdisciplinar e intersetorial.

⁽¹⁵⁾ Câmara dos Comuns dos Países Baixos 2014-2015, 32793 n.º 162.

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>

4.21. A investigação, a inovação e o desenvolvimento são os principais motores da transição para um sistema alimentar sustentável, em consonância com os objetivos em matéria de política climática. O CESE insta as instituições da UE e os Estados-Membros a aumentarem o financiamento destinado aos trabalhos neste domínio e apela para um esforço conjunto de partilha de resultados entre as comunidades de investigação, os profissionais e outras partes interessadas. A Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI), apoiada pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), tem um papel crucial no reforço da cooperação e da colaboração entre as várias partes interessadas e em termos de garantir uma ligação mais forte entre os profissionais e os investigadores. Além disso, a abordagem multiatores no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020 é um instrumento importante para assegurar que os agricultores são intervenientes-chave no processo. A chave para o êxito da aplicação da inovação consiste na sua promoção ativa através dos órgãos consultivos e educativos junto dos utilizadores finais em todo o sistema alimentar, assim como no envolvimento ativo dos utilizadores finais nas atividades de investigação e inovação.

4.22. O CESE salienta que o recurso às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) e aos atuais programas da Comissão para o setor agrícola, como o Galileu e o Copernicus, contribui para melhorar as técnicas de produção sustentável de matérias-primas na UE. O CESE apela para a continuação das atividades de investigação e desenvolvimento na aplicação das TIC em todas as áreas da produção alimentar. Estas técnicas são fundamentais para promover técnicas de produção alimentar mais precisas e mais eficientes em termos de recursos, bem como a deteção precoce de doenças, perturbações climáticas e condições meteorológicas extremas. Por sua vez, tal pode conduzir a uma redução das perdas alimentares na produção primária. Também há que canalizar mais investigação para a avaliação do potencial dos tipos de agricultura inovadores (como a agricultura urbana) e para a melhoria dos alimentos para animais.

Combater as doenças dos animais e das plantas para aumentar a robustez do sistema alimentar

4.23. A propagação de pestes e doenças dos animais e das plantas, exacerbada pela globalização do comércio e pelas alterações climáticas, tem um impacto negativo nos sistemas alimentares. Os recentes surtos de peste suína africana ou de *Xylella fastidiosa*, que afetou as oliveiras no sul de Itália, são apenas alguns exemplos do modo como as doenças das plantas e dos animais podem perturbar o sistema alimentar e gerar perdas alimentares. Apesar de a Europa ter praticamente o melhor sistema de deteção precoce e de prevenção do mundo, há margem para desenvolver e reforçar o quadro político e legislativo da UE em matéria de zoo e fitossanidade pondo uma tónica forte na prevenção de crises, na melhoria da vigilância e da deteção precoce, na preparação e na gestão, assim como na identificação e avaliação dos riscos novos ou emergentes, dentro e fora da UE. Já há uma rede de laboratórios de referência para as doenças dos animais, mas não para as doenças das plantas. O conhecimento e a investigação são os pilares mais importantes da prevenção. O CESE solicita à Comissão e aos Estados-Membros que sejam ainda mais ambiciosos no financiamento urgente dos centros de investigação de doenças dos animais e no estabelecimento de laboratórios de referência para as doenças das plantas. Os sistemas de deteção precoce e de prevenção também devem ser reforçados, garantindo, ao mesmo tempo, que os produtores alimentares e outros operadores (trabalhadores agrícolas, por exemplo) são devidamente compensados por quaisquer perdas, incluindo pelos eventuais prejuízos económicos decorrentes da imposição de restrições comerciais por motivos de interesse público geral no caso de surtos de doenças. Além disso, há que pôr a tónica na criação de sistemas agrícolas mais diversificados e robustos em termos de resistência às agressões bióticas.

4.24. O investimento em investigação deve concentrar-se na prevenção e na deteção precoce, pois o tratamento e a erradicação de uma doença em curso podem ser muito dispendiosos e perturbadores. O reforço das capacidades e a sensibilização são essenciais, tal como a transferência de conhecimentos dos investigadores para os agricultores e outros operadores. A transferência de conhecimentos e a cooperação com os países terceiros são fundamentais. A UE deve proporcionar instrumentos jurídicos não vinculativos, orientações e instrumentos para uma melhor vigilância, ao mesmo tempo que também é crucial reforçar os controlos das importações. A resistência aos antibióticos é outro desafio fundamental a enfrentar, cabendo adotar uma abordagem integrada que combine os cuidados de saúde humana e os serviços veterinários (abordagem «One-Health» — conceito de saúde única).

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável»

(parecer exploratório)

(2016/C 303/09)

Relatora: Brenda KING

Correlator: Roman HAKEN

Em 16 de dezembro de 2015, a futura Presidência neerlandesa da UE decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

«Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável»

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 148 votos a favor, 1 voto contra e sem abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe com agrado a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a qual, juntamente com o acordo sobre as alterações climáticas alcançado na COP21 em Paris, constitui um grande avanço na definição de um roteiro mundial para acabar com a pobreza, promover a prosperidade para todos e proteger os recursos naturais do planeta de um modo integrado.

1.2. O Comité recomenda a criação de um Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (adiante designado «fórum»), em parceria com a Comissão e com representantes da sociedade civil, enquanto plataforma na qual um vasto leque de organizações da sociedade civil e outras partes interessadas participam na definição do quadro para a execução, acompanhamento e revisão contínuos desta agenda na UE.

1.3. A nova agenda, com os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aplica-se universalmente, tanto aos países em desenvolvimento como aos países desenvolvidos, e exigirá mudanças profundas por parte de todos. A UE e os Estados-Membros terão de alinhar todas as suas políticas — de desenvolvimento e não só — de um modo equilibrado e coerente.

1.4. Por serem uma das forças motoras na elaboração da Agenda 2030 das Nações Unidas, a UE e os seus Estados-Membros devem dar o exemplo, colocando em prática a Agenda 2030 e definindo o quadro de governação. Por conseguinte, o Comité acolhe com agrado a intenção da Comissão de lançar uma nova iniciativa em 2016, intitulada «Próximas etapas para um futuro sustentável na Europa», tendo em conta a sua recente — e urgente — abordagem para garantir o crescimento económico e a sustentabilidade social e ambiental da Europa após 2020 e para implementar, de forma integrada, os ODS em políticas europeias externas e internas ⁽¹⁾. O CESE exorta a Comissão a dar grande prioridade a esta iniciativa, inclusivamente conferindo-lhe um quadro de governação participativa. O Comité considera esta iniciativa necessária para reforçar o conceito de desenvolvimento sustentável em toda a Europa, através da introdução de uma estratégia integrada para uma Europa sustentável num mundo globalizado, com um horizonte temporal até, pelo menos, 2030, e que enquadraria a execução a nível nacional.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final.

1.5. O CESE compromete-se a contribuir para a plena execução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na UE. Devido à sua longa experiência de diálogo com a sociedade civil, o Comité sente-se especialmente apto para promover uma forte participação da sociedade civil neste contexto.

1.6. Ao nível da UE, há que continuar a desenvolver estruturas de governação participativa, a fim de reforçar processos decisórios democráticos e inclusivos e permitir que a sociedade civil desempenhe um papel de maior relevo.

1.7. O Fórum para o Desenvolvimento Sustentável que o CESE recomenda facilitará o diálogo e a comunicação sobre progressos rumo ao desenvolvimento sustentável entre as instituições europeias e os atores não estatais, bem como entre partes interessadas não governamentais de diversas regiões. Além disso, aumentará a visibilidade da Agenda 2030, lançará um debate informado e incentivará todas as partes interessadas a assumir a agenda como sua.

1.8. O Comité está convicto de que a organização do fórum seria viável em termos práticos e benéfica para as várias partes envolvidas. Esta convicção baseia-se numa investigação aprofundada, conduzida no âmbito do presente parecer, que incluiu audições e reuniões em que as partes interessadas apoiaram esta ideia, e tendo em conta o exemplo muito bem-sucedido do Fórum Europeu sobre Migração.

1.9. A gestão dos ODS a diversos níveis constitui um novo domínio político, pelo que, nos próximos anos, será necessário criar e consolidar quadros de governação adequados. Por conseguinte, a constituição do fórum deve prever alguma flexibilidade para que este órgão se possa articular com a evolução do quadro de governação global.

1.10. O fórum deve incluir representantes de um amplo leque de associações da sociedade civil organizada e de partes interessadas, incluindo o setor privado e os sindicatos. A sua composição deve ser tão inclusiva quanto possível, sem comprometer as opções de gestão e funcionamento eficazes deste órgão. Deve também estar aberta a iniciativas no terreno em matéria de desenvolvimento sustentável. A participação do mundo académico e de investigadores deverá contribuir para um debate assente em dados concretos.

1.11. A participação da Comissão Europeia a um alto nível é crucial. Serão convidados representantes do Conselho da UE e do Parlamento Europeu e está prevista a cooperação com o Comité das Regiões Europeu. Os conselhos nacionais para a sustentabilidade e os conselhos económicos e sociais nacionais devem estar representados, juntamente com outros órgãos nacionais semelhantes dedicados à promoção do desenvolvimento sustentável.

1.12. O fórum deve ser gerido por um conselho de administração composto por uma maioria de membros provenientes da sociedade civil e de organizações de partes interessadas, bem como por outros membros oriundos da Comissão e do CESE.

1.13. O fórum deve fazer parte integrante dos processos de execução, acompanhamento e revisão dos ODS. Deve ser concebido como um processo de trabalho contínuo, reunir no mínimo uma vez por ano e abordar, entre outros aspetos, a preparação da UE para o Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, realizado anualmente. O Fórum para o Desenvolvimento Sustentável deve servir de plataforma para debater a conceção, a configuração e os métodos a empregar pela UE na execução dos ODS. Além disso, deve facilitar a participação dos cidadãos nas revisões intergovernamentais dos ODS empreendidas pelos Estados-Membros.

2. Introdução

2.1. Na Cimeira das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada entre 25 e 27 de setembro de 2015, os líderes mundiais adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a alcançar até 2030.

2.2. Na região europeia, a UE será fundamental para integrar a nova agenda nas políticas europeias e para a divulgar, definir as suas metas, coordenar os trabalhos e fornecer orientações, bem como para acompanhar os progressos e garantir a qualidade das avaliações entre pares (a nível nacional).

2.3. Para atingir os ODS, há que criar mecanismos de governação adequados a nível mundial, regional, nacional e local. Tendo por base uma abordagem participativa e os princípios da transparência, prestação de contas e capacitação dos cidadãos, as comunidades locais, empresas, sindicatos, ONG e outros atores da sociedade civil devem também assumir um papel ativo em todos os níveis políticos.

2.4. No seu relatório de informação ⁽²⁾, o Comité analisou modalidades de participação da sociedade civil na execução da Agenda 2030 na UE e formulou recomendações para o reforço da governação participativa. O fórum proposto vem no seguimento das principais recomendações desse relatório.

2.5. Após a apresentação do relatório na Comissão, no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas, nos grupos de trabalho do Conselho e noutras conferências, a Presidência neerlandesa do Conselho solicitou ao Comité a elaboração de um parecer exploratório que analisasse formas de criar, gerir e financiar um mecanismo para a participação da sociedade civil a nível da UE, de forma a tornar-se um instrumento eficaz de governação participativa da Agenda 2030. As recomendações do presente parecer devem facilitar as decisões políticas subsequentes sobre a introdução deste instrumento.

3. Participação da sociedade civil e das partes interessadas no desenvolvimento sustentável

3.1. O processo que conduziu à Agenda 2030 das Nações Unidas teve por base um amplo diálogo participativo com organizações da sociedade civil e de partes interessadas, o qual contribuiu significativamente para a elaboração dos ODS no grupo de trabalho aberto das Nações Unidas. Há que continuar a empregar esta abordagem inclusiva, uma vez que a sociedade civil desempenha um papel fundamental em cada fase do ciclo da política de sustentabilidade (ou seja, na definição de objetivos e metas, na elaboração de estratégias de execução e de programas de política e na execução e acompanhamento). Só será possível realizar progressos em matéria de desenvolvimento sustentável se as iniciativas provierem diretamente de empresas empenhadas e inovadoras, das comunidades locais e dos cidadãos.

3.2. Uma das principais conclusões do anterior relatório de informação do CESE é que a participação das partes interessadas em iniciativas de desenvolvimento sustentável funciona melhor se for organizada como um processo estruturado e contínuo, em vez de consistir em consultas isoladas ou *ad hoc* sobre temas específicos. Um processo estruturado permite às partes interessadas planearem antecipadamente e fornecerem contributos bem fundamentados.

3.3. Neste contexto, há que reconhecer a existência de definições divergentes do conceito de «sociedade civil». Certos atores fazem uma distinção entre organizações da sociedade civil, que se ocupam da proteção dos bens públicos, e o setor privado. Já o Comité tem uma noção ampla de «sociedade civil organizada», abrangendo todos os grupos e organizações em que as pessoas trabalhem de forma colaborativa e exprimam os seus pontos de vista, o que inclui organizações do setor privado, sindicatos e outros grupos de interesses ⁽³⁾. As recomendações formuladas no presente parecer assentam nesse conceito abrangente de sociedade civil, que abarca todas as partes interessadas não estatais, de forma inclusiva e ampla, já que os desafios inerentes à execução dos ODS requerem a participação de todos os grupos e setores.

4. Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável — Um valor acrescentado

4.1. O Comité tem uma longa experiência no diálogo com as organizações da sociedade civil de todos os setores e na criação de valor através do diálogo e de ação concreta com os decisores políticos europeus. O CESE tem promovido uma agenda ambiciosa para o período posterior a 2030, mediante diversos pareceres e uma série de conferências e seminários, organizados em conjunto com a Comissão e vários órgãos das Nações Unidas. Esses eventos serviram de plataforma para o diálogo com a sociedade civil a nível da UE, durante o processo de negociação da Agenda 2030. Agora, o Comité propõe que esta prática seja aprofundada para se tornar numa estrutura permanente e estável.

⁽²⁾ Relatório de informação, EESC-2015-1169 de 17.9.2015. O relatório foi acompanhado por um estudo encomendado pelo Comité ao Stakeholder Forum e intitulado *Building the Europe We Want — Models for civil society involvement in the implementation of the Post-2015 agenda* [Construir a Europa que queremos — Modalidades de participação da sociedade civil na execução da agenda pós-2015], de junho de 2015.

⁽³⁾ Artigo 300.º, n.º 2, do TFUE.

4.2. No seguimento da avaliação apresentada no relatório, o Comité pretende constituir um Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável («fórum») em parceria com a Comissão e com representantes da sociedade civil organizada.

4.3. Esse órgão deverá constituir uma plataforma regular, estável, estruturada e independente de diálogo com a sociedade civil a nível europeu sobre o desenvolvimento sustentável e deverá centrar-se nas seguintes tarefas:

- criar um quadro de diálogo sobre o desenvolvimento sustentável e facilitar a cooperação entre as instituições da UE e os atores não estatais, bem como entre partes interessadas não governamentais de diversas regiões;
- criar um espaço para que partes interessadas, atores e iniciativas locais não governamentais partilhem sugestões, boas práticas e soluções para uma execução eficaz da Agenda 2030;
- garantir a participação ativa das partes interessadas não governamentais no processo em curso de monitorização e revisão da Agenda 2030;
- organizar, com este fim, um processo de diálogo contínuo em que as reuniões sejam complementadas por outras formas de comunicação, como, por exemplo, uma plataforma em linha.

4.4. O valor acrescentado deste fórum consistirá nos seguintes pontos:

- **diálogo:** enquanto facilitador do fórum, o CESE contribui com a sua capacidade de encetar diálogos com várias partes interessadas e de assegurar a integração de múltiplos setores;
- **informação e aconselhamento:** o fórum divulgará, de forma esclarecida, as políticas bem-sucedidas e as lacunas e falhas na execução dos ODS, e promoverá o sucesso através do aconselhamento especializado prestado por vários intervenientes, das trocas de boas práticas, da manutenção de uma visão de longo prazo e da introdução de novos pontos de vista;
- **sensibilização e apropriação:** o fórum dará a conhecer a Agenda 2030 e reforçará o sentimento de adesão a esta iniciativa, através da participação de várias partes interessadas no processo;
- **parceria:** o fórum poderia facilitar parcerias entre várias partes interessadas para a execução dos ODS a nível da UE.

4.5. O fórum permite encetar um diálogo reforçado, gerar consensos e analisar questões controversas, mas não fala em nome das organizações da sociedade civil nem substitui as iniciativas de ativismo das organizações que nele participam. O Comité saúda o trabalho eficaz das ONG e de outras organizações que preconizam uma execução ambiciosa da Agenda 2030 na UE. Convida todos estes intervenientes a participarem no fórum, utilizando-o como plataforma para promoverem as suas mensagens e se envolverem num diálogo com um leque alargado de partes interessadas e de instituições da UE.

4.6. Com esta proposta, o Comité baseia-se também nas experiências positivas que vários Estados-Membros da UE tiveram com os contributos efetivos prestados pelos conselhos nacionais para a sustentabilidade a respeito das decisões nacionais tomadas pelos governos, comunidades locais e empresas, que refletem sobre o debate mais alargado acerca da sustentabilidade. Os membros dos conselhos nacionais para a sustentabilidade representam a sociedade civil, grupos de ativistas e associações de partes interessadas, assim como associações empresariais e sindicais. Estes órgãos, designados pelos governos, têm configurações institucionais que variam consoante as especificidades nacionais e, embora não substituam as abordagens legítimas para a ação prática, estabelecem ligações com decisores de topo e realizam um amplo leque de atividades e tarefas, a saber:

- prestam aconselhamento ao governo;

- reúnem as partes interessadas, estabelecem a ligação com grupos-alvo e alargam a integração vertical;
- acompanham os progressos;
- facilitam a aprendizagem de políticas, especialmente através das avaliações entre pares;
- definem a agenda;
- fomentam a divulgação do conceito de sustentabilidade.

4.7. O exemplo do Fórum Europeu sobre Migração revela os benefícios de uma plataforma semelhante organizada pelo CESE. Este órgão foi criado em 2009 pela Comissão Europeia em cooperação com o CESE⁽⁴⁾, sob a designação de Fórum Europeu sobre Integração. Dado o seu sucesso, decidiu-se alargar o seu âmbito a fim de incluir temas relacionados com a imigração e o asilo. Reúne cerca de 200 participantes, incluindo cerca de 120 organizações da sociedade civil, 20 representantes de órgãos de poder local e regional, e representantes dos Estados-Membros da UE e das instituições europeias.

4.8. Em 2012, a Direção-Geral Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DG DEVCO) criou, com grande sucesso, um «Fórum de Políticas para o Desenvolvimento» a nível da UE, que constitui um espaço para o diálogo entre várias partes interessadas, envolvendo organizações da sociedade civil e órgãos de poder local da UE e de países parceiros, a fim de garantir que a sociedade civil é efetivamente consultada e contribui para as políticas e programas de desenvolvimento da UE. Entre os participantes incluem-se ONG no domínio do desenvolvimento, sindicatos, cooperativas, fundações e instituições filantrópicas, órgãos de poder local, câmaras de comércio, organizações de direitos humanos, organizações humanitárias e de assistência, organizações ambientais e organizações da juventude. Todavia, o Fórum de Políticas só abrange certos aspetos da política externa e de desenvolvimento da UE, especificamente através da criação de um diálogo exaustivo com a sociedade civil sobre políticas e projetos de desenvolvimento. Trata-se de um complemento ideal para a agenda de desenvolvimento sustentável mais alargada ambicionada pelo Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável e é imprescindível para integrar os aspetos internos e externos dos ODS. Em termos práticos, grande parte do debate neste fórum focará a execução dos ODS no interior da UE. Os trabalhos deste órgão terão de ser estreitamente coordenados com o Fórum de Políticas para o Desenvolvimento, a fim de gerar sinergias.

5. Principais características/elementos constitutivos de um Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável

5.1. Os ODS não têm precedentes e os quadros de governação ainda estão a ser delineados, pelo que a configuração do fórum deve centrar-se sobretudo nos aspetos de governação ainda por decidir, e deve ser flexível. O fórum terá de se ancorar no ciclo político completo do desenvolvimento sustentável, pelo que deverá ser objeto de uma revisão detalhada assim que os quadros de governação da UE e dos Estados-Membros para a Agenda 2030 ganharem forma.

5.2. Tendo analisado os principais aspetos do fórum ao elaborar o presente parecer, o Comité entende que, no momento da sua instauração, este órgão deve ter as características que a seguir se enumeram.

5.3. Participantes

5.3.1. No que respeita à participação das partes interessadas não governamentais, o objetivo é ser tão inclusivo quanto possível, conforme se refere no ponto 3.3, e incluir participantes provenientes dos seguintes meios:

- ONG dedicadas ao desenvolvimento, a questões sociais e ambientais, aos direitos humanos, e à não discriminação;
- setor privado, nomeadamente a indústria, as PME e as microempresas, serviços e investimento sustentável;

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre «Elementos para a estrutura, organização e funcionamento de uma plataforma para uma maior participação da sociedade civil na promoção de políticas de integração de nacionais de países terceiros a nível da UE», JO C 27 de 3.2.2009, p. 95.

- sindicatos;
- agricultores e silvicultores;
- consumidores;
- dimensão cultural da sustentabilidade;
- jovens;
- desenvolvimento urbano e rural;
- outros setores pertinentes.

5.3.2. Há que envolver também os grupos da sociedade civil cujos interesses não estão geralmente bem representados junto da UE. Além disso, os participantes devem incluir não só representantes de organizações, mas também verdadeiros atores e iniciativas no domínio do desenvolvimento sustentável, que possam contribuir com experiências resultantes de boas práticas.

5.3.3. A composição do fórum deve assegurar que diferentes setores e grupos de partes interessadas sejam representados de forma equilibrada e que sejam devidamente abrangidas todas as dimensões do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, deverá igualmente ter-se em conta o foco temático específico, que variará em cada reunião, levando a que certos grupos de base responsáveis pelas políticas de desenvolvimento tenham uma representação permanente, ao passo que a participação dos restantes dependerá do tema específico em debate. Os grupos de base são os que acompanham todos os 17 ODS e que estudam as questões globais relativas à governação. A participação dos grupos temáticos especiais assentará numa convocatória aberta que estabelece a ordem do dia de cada reunião.

5.3.4. A composição do fórum deve refletir a governação a vários níveis, bem como a continuidade e flexibilidade dos conhecimentos especializados. A tónica principal será colocada nas organizações que trabalham a nível europeu. Quanto aos participantes provenientes do nível nacional e infranacional, importa que estejam representados no fórum os conselhos para o desenvolvimento sustentável, os conselhos económicos e sociais e as comunidades locais e regionais. Há que prever a cooperação com o Comité das Regiões Europeu.

5.3.5. Do lado institucional, a Comissão, em especial o vice-presidente responsável pela coordenação da política para o desenvolvimento sustentável, deve estar presente nas reuniões e ser convidado a fazer apresentações e a dialogar com as partes interessadas. Devem ser igualmente convidados representantes do Conselho da UE e do Parlamento Europeu.

5.3.6. Os domínios da investigação e da ciência devem estar representados no fórum. A participação do pilar científico pode igualmente facilitar a ligação entre a ciência e a política na execução da Agenda 2030 a nível europeu.

5.3.7. Importa prever o financiamento das despesas de deslocação e alojamento para as organizações da sociedade civil que tenham poucas capacidades para participar.

5.3.8. Para garantir o equilíbrio entre continuidade e flexibilidade, a seleção dos participantes não permanentes deve ser efetuada com antecedência antes de cada reunião do fórum, tendo em conta o tema da reunião e com base numa convocatória aberta. O Fórum Europeu sobre Migração aplica eficazmente um procedimento semelhante.

5.3.9. A fim de assegurar a inclusão e a confiança, as condições de participação serão transparentes e os participantes terão de se inscrever no registo de transparência da UE e de subscrever os princípios adequados, como os Princípios de Istambul para a Eficácia do Desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ <http://cso-effectiveness.org/-cadre-international,115-.html?lang=fr>.

5.4. Organização e gestão

5.4.1. Há que levar em conta as diversas funções do fórum, para que se possa definir adequadamente o seu estatuto institucional e configuração funcional. A independência e credibilidade deste órgão são extremamente importantes. A governação do fórum terá de ser tão clara e transparente quanto possível, evitando toda e qualquer diluição de responsabilidades.

5.4.2. O fórum deve ser organizado e coordenado pelo CESE, por ser esta a instituição dedicada a facilitar a participação da sociedade civil junto da UE.

5.4.3. A preparação das reuniões deve ser gerida por um conselho composto na sua maioria por representantes da sociedade civil e de organizações de partes interessadas, bem como por representantes da Comissão e do CESE. À semelhança do Fórum Europeu sobre Migração, os membros deste conselho poderiam ser eleitos pelos participantes do Fórum para o Desenvolvimento Sustentável, com base num princípio de rotatividade.

5.5. Processo de trabalho e reuniões

5.5.1. O fórum deve ser concebido como um processo de trabalho contínuo. Todos os anos, haverá reuniões regulares acompanhadas de reuniões preparatórias, que podem assumir a forma de reuniões conduzidas segundo o método «espaço aberto», de grupos de trabalho ou de cooperação contínua com base em plataformas em linha, utilizando métodos inovadores para organizar processos de comunicação e eventos.

5.5.2. A composição e o funcionamento do fórum devem respeitar o direito das organizações da sociedade civil envolvidas de definirem os seus contributos de forma independente e autónoma.

5.5.3. O fórum esforçar-se-á por estabelecer uma ligação significativa com o processo de execução dos ODS a nível da UE e, correspondentemente, a nível das Nações Unidas e dos Estados-Membros. A nível dos Estados-Membros, os governos nacionais devem adaptar-se aos objetivos mundiais e informar as Nações Unidas no âmbito do Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável, criado pelas Nações Unidas para orientar e acompanhar a execução da Agenda 2030. O fórum deve reunir-se em reunião plenária pelo menos uma vez por ano, antes da reunião anual de verão do Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável, a fim de poder contribuir para os seus trabalhos.

5.5.4. Ao agendar as restantes reuniões, há que ter em consideração o Semestre Europeu, as negociações do orçamento e o programa de trabalho da Comissão Europeia. O fórum deverá facilitar a participação de agentes da sociedade civil e de partes interessadas nos novos sistemas de avaliação entre pares elaborados pelos governos dos Estados-Membros e que estão atualmente a ser explorados pela Rede Europeia de Desenvolvimento Sustentável.

5.5.5. Outro ponto de referência importante para o envolvimento das partes interessadas no processo de acompanhamento são os relatórios de acompanhamento relativos à execução da Agenda 2030 na UE, especialmente os relatórios do Eurostat, que podem constituir uma base de conhecimentos sólida para os debates no fórum.

5.6. Estabelecimento da ordem do dia

5.6.1. A ordem do dia das reuniões plenárias deve centrar-se, com regularidade e de forma aprofundada, nos progressos e nos métodos de execução da Agenda 2030. Além disso, a ordem do dia pode focar um tema específico, refletindo um conjunto de ODS ou um tema de relevância horizontal para vários ODS (por exemplo, redução da pobreza para metade e diminuição da desigualdade). A ordem do dia deve ser concebida de modo a fomentar a colaboração de intervenientes oriundos de diferentes contextos.

5.6.2. Uma vez que o fórum deve agir como órgão independente e transparente, os participantes serão consultados durante a definição da ordem do dia, através do conselho de administração do fórum.

5.7. *Base de conhecimentos*

5.7.1. Para que sejam eficazes e pertinentes, os debates do fórum têm de assentar numa excelente base de conhecimentos. Espera-se que o Eurostat continue a publicar os seus relatórios semestrais ⁽⁶⁾ sobre o acompanhamento da execução da Agenda 2030 na UE, os quais farão parte da base de conhecimentos para debate no fórum.

5.7.2. O processo deve contemplar informações provenientes de fontes independentes, tais como relatórios e iniciativas da sociedade civil organizada, de conselhos económicos e sociais e conselhos de sustentabilidade nacionais, de meios académicos, de institutos de investigação como o sistema de gestão de conhecimentos do IISD relativo aos ODS, de agências europeias e de atividades de acompanhamento realizadas por cidadãos. Essa informação poderia ser veiculada através de plataformas em linha. A fim de obter conhecimentos especializados convidando peritos ou lançando projetos de investigação, o fórum deve procurar estabelecer ligações com os recursos de investigação existentes.

5.7.3. Servindo-se das boas práticas comprovadas dos conselhos nacionais para o desenvolvimento sustentável, o fórum deve articular-se com instituições financiadoras da investigação e iniciar projetos transdisciplinares de investigação sobre a transição para o desenvolvimento sustentável em toda a Europa.

5.8. *Resultados*

5.8.1. Os resultados das reuniões do fórum e dos seus processos de debate devem ser resumidos em relatórios ou outros métodos de documentação adequados, os quais devem refletir os pontos de vista e recomendações de todos os representantes. A resolução de conflitos de interesses é da competência do conselho de administração. Os resultados devem também dar oportunidade às organizações participantes de apresentarem as suas conclusões e relatórios.

5.8.2. Se o Eurostat ou a Comissão elaborarem regularmente relatórios sobre os progressos em matéria de desenvolvimento sustentável, o fórum sugerirá que as suas conclusões sejam tidas em conta, sob a forma de um relatório-sombra elaborado a partir dos pontos de vista da sociedade civil.

5.8.3. Há que assegurar que as conclusões do fórum são integradas nos trabalhos da Comissão e de outras instituições europeias relativamente à Agenda 2030, e que o retorno de informações é acompanhado de perto.

5.8.4. O fórum poderia igualmente dar lugar a uma série de diálogos europeus com grupos de interesses específicos ou outros grupos-alvo de cidadãos, por exemplo, os jovens, enquanto membros da próxima geração de decisores, que atingirão a idade de reforma em 2050.

5.8.5. Além disso, o fórum pode optar por criar novas formas de interação. Pode prever-se a criação de um Prémio Europeu da Sustentabilidade, em reconhecimento de ações ou liderança extraordinários por parte da sociedade civil.

5.9. *Financiamento*

5.9.1. O CESE pode disponibilizar as suas infraestruturas técnicas e assegurar a gestão do secretariado. Será necessário analisar com os parceiros de cooperação a questão do financiamento necessário para o reembolso das despesas de deslocação dos participantes e oradores, bem como para a gestão das plataformas em linha e para a elaboração de relatórios e documentos de divulgação das conclusões.

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>.

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

517.A REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE DE 25 E 26 DE MAIO DE 2016

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Programa de trabalho anual da União em matéria de normalização europeia para 2016»

[COM(2015) 686 final]

(2016/C 303/10)

Relator: Patrick LIÉBUS

Em 5 de fevereiro de 2016, 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 e ao Comité Económico e Social Europeu — Programa de trabalho anual da União em matéria de normalização europeia para 2016»

[COM(2015) 686 final].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O presente parecer concentra-se no tema central da inclusividade do sistema de normalização europeia (SNE). Esta escolha justifica-se pelo facto de as organizações ANEC (Associação Europeia para a Coordenação da Representação dos Consumidores na Normalização), ECOS (Organização Europeia dos Cidadãos para a Normalização no Domínio do Ambiente), ETUC (Confederação Europeia dos Sindicatos) e SBS (Small Business Standards), conhecidas como «organizações visadas no anexo III» numa referência ao Regulamento (UE) n.º 1025/2012, serem todas representadas pelo CESE. Por esta razão, enquanto «casa» da sociedade civil, o CESE pretende focar-se na transparência e inclusividade do SNE.

1.2. O CESE reconheceu também a intenção da Comissão Europeia de abordar os aspetos estratégicos do sistema de normalização europeia no quadro dos programas de trabalho anuais.

1.3. No que respeita às relações entre as organizações visadas no anexo III e o SNE, o CESE convida os organismos europeus de normalização (OEN) a conferir às organizações visadas no anexo III um estatuto específico de membros/parceiros, com direitos e obrigações próprios. Tal deverá concretizar-se através da concessão às organizações visadas no anexo III de um direito de recurso ilimitado e de um poder consultivo, nomeadamente no que respeita às normas de interesse público.

1.4. Reconhecendo que a delegação nacional é um dos princípios fundamentais da normalização europeia, o CESE sublinha a importância de facilitar o acesso ao processo de normalização às PME e aos agentes da sociedade civil, bem como aos seus representantes a nível nacional. Neste contexto, o CESE propõe que seja assegurado, ao nível nacional, o acesso gratuito aos «comités espelho» para as PME e para os agentes da sociedade civil, bem como para as suas respetivas associações representativas.

1.5. O CESE recorda o papel fundamental dos consultores da «Nova Abordagem» e saúda o seu contributo para a avaliação da conformidade das normas às políticas da União, no quadro da normalização harmonizada. O CESE acolhe, pois, com agrado a vontade expressa pela Comissão de assegurar a manutenção a longo prazo das atividades destes consultores.

1.6. Em conclusão, o CESE solicita que seja efetuado um acompanhamento aprofundado dos esforços envidados pelos principais intervenientes na normalização, a fim de reforçar a dimensão de inclusividade do SNE. O CESE poderia assegurar este acompanhamento através da criação de um fórum eventual sobre a inclusividade do SNE. Este órgão seria encarregado de organizar uma audição pública anual para avaliar os progressos realizados a este nível.

2. Síntese da comunicação

2.1. A Comissão expôs a sua visão estratégica sobre a normalização europeia numa comunicação e estabeleceu o enquadramento legal nesta matéria no Regulamento (UE) n.º 1025/2012, relativo à normalização europeia, que está em vigor desde 1 de janeiro de 2013. Uma das novidades do regulamento é a obrigação de a Comissão adotar um programa de trabalho anual da União para a normalização europeia.

2.2. O programa de trabalho é um instrumento destinado a melhorar a cooperação entre a Comissão e o sistema de normalização europeia (SNE), expondo a visão e os planos da Comissão em matéria de normalização para o ano seguinte. A Comissão tenciona rever a sua parceria com o SNE, a fim de assegurar a participação adequada de todas as partes interessadas (indústria, PME, consumidores, organizações ambientais, trabalhadores, etc.).

2.3. Entre as prioridades estratégicas no domínio da normalização europeia constam a adoção de um plano prioritário de normas TIC, bem como a normalização no domínio dos serviços. O plano prioritário de normas TIC complementarará o programa de trabalho anual da União.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE felicita a Comissão pela apresentação do programa de trabalho anual em matéria de normalização para 2016 e recorda o contributo fundamental das normas para a estruturação do mercado interno e para a competitividade das empresas. Tal como indicado no parecer INT/590, de setembro de 2011 ⁽¹⁾, o programa anual para a normalização representa uma verdadeira mais-valia em termos de transparência, planificação e previsão, nomeadamente para os intervenientes e as partes interessadas do sistema de normalização europeia (SNE).

3.2. O CESE acolhe favoravelmente este programa anual para 2016, não só porque ele permite fazer um ponto da situação dos debates atuais, mas sobretudo porque traz um verdadeiro valor acrescentado para a programação futura. O CESE convida, pois, a Comissão a preparar melhor os futuros programas anuais, consultando as partes interessadas sobre os aspetos técnicos e estratégicos e publicando o programa de trabalho em julho do ano precedente. O CESE acolhe favoravelmente o teor das prioridades nos diferentes setores.

3.3. Prioridade à inclusividade

3.3.1. As partes interessadas que desde sempre tiveram um acesso difícil e limitado ao SNE, designadamente os consumidores, os grupos de interesses ambientais, os trabalhadores e as PME — representadas pelas organizações ANEC, ECOS, ETUC e SBS, conhecidas como «organizações visadas no anexo III» numa referência ao Regulamento (UE) n.º 1025/2012, bem como os seus membros nacionais —, são todas representadas pelo CESE. Por conseguinte, bem ciente dos desafios de participação que enfrentam em geral as outras partes interessadas no desenvolvimento das normas, e do seu contributo fundamental, o Comité Económico e Social Europeu — enquanto «casa» da sociedade civil — pretende concentrar a maioria dos seus esforços na transparência e inclusividade do SNE.

⁽¹⁾ JO C 376 de 22.12.2011, p. 69.

3.3.2. Neste contexto, a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1025/2012 requer uma atenção especial, como a Comissão sublinha, e com razão, na comunicação. Tal implica, nomeadamente, a necessidade de melhorar a divulgação e a publicação dos relatórios previstos pelo artigo 24.º do regulamento, bem como a comunicação e a informação sobre estes últimos.

3.3.3. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de acompanhar de perto os progressos e os esforços de cada um dos intervenientes do SNE para tornar o sistema mais inclusivo. Para atingir este objetivo, o CESE gostaria que a Comissão desempenhasse um papel proativo, nomeadamente enquanto organismo de cofinanciamento do SNE.

3.3.4. O Comité também acolhe com agrado a conclusão do processo de financiamento das organizações visadas no anexo III e apela para uma simplificação administrativa adicional, bem como para a adoção de uma perspetiva a mais longo prazo, para assegurar a implementação de uma estratégia plurianual por essas entidades.

3.4. A iniciativa conjunta para a normalização

3.4.1. O Comité aplaude a proposta de iniciativa conjunta para a normalização e acolhe favoravelmente a participação das partes interessadas no sistema, nomeadamente as organizações visadas no anexo III, enquanto sinal essencial de relançamento da parceria público-privada que está na base do SNE. Neste contexto, o CESE gostaria de sublinhar que é muito importante que as ações propostas na versão final da iniciativa conjunta para a normalização visem e contribuam claramente para uma melhor inclusividade, a fim de permitir a sua apropriação por todas as partes interessadas, nomeadamente as organizações visadas no anexo III.

3.4.2. O Comité saúda e apoia a proposta de ação, no quadro da iniciativa conjunta para a normalização, relativa a uma análise destinada a compreender melhor as oportunidades e os desafios da disponibilização gratuita das normas, por exemplo, no âmbito de um estudo sobre o impacto económico e social das normas.

3.5. A ação das organizações europeias de normalização

3.5.1. O CESE acolhe favoravelmente e saúda o papel do Comité Europeu de Normalização (CEN), do Comité Europeu de Normalização Eletrotécnica (CENELEC) e do Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações (ETSI) enquanto organizações independentes, neutras e profissionais, dotadas de regras e procedimentos que asseguram o respeito dos princípios fundadores da OMC no domínio da normalização, bem como dos princípios estabelecidos pelo Regulamento (UE) n.º 1025/2012.

3.5.2. A fim de melhorar a participação de todos os intervenientes na normalização, o CESE convida os organismos europeus de normalização (OEN) a conferir às organizações visadas no anexo III um estatuto específico de membros/parceiros, com direitos e obrigações especiais, em conformidade com o seu respetivo estatuto e papel, e dispondo nomeadamente de um acesso ilimitado aos órgãos técnicos e aos projetos de normas em elaboração, respeitando uma política de confidencialidade que tenha em conta a necessidade de consulta. O CESE propõe que seja lançada uma reflexão sobre a gratuidade desse acesso, devido à participação da União no financiamento dos OEN e das organizações visadas no anexo III.

3.5.3. O CESE propõe igualmente a reintrodução de um direito de recurso ilimitado para as organizações visadas no anexo III, incluindo no que respeita aos trabalhos aos quais não foram diretamente associadas desde o início, e dotá-las de um poder consultivo aquando da ratificação das normas.

3.5.4. O CESE deseja sublinhar a importância de uma normalização inclusiva e de qualidade. Recorda igualmente que a rapidez de produção e de publicação das normas não pode ser considerada como um objetivo em si, sobretudo se tal constituir um entrave ao objetivo do CESE, que é a integração no SNE das organizações visadas no anexo III. Com efeito, o CESE adverte o SNE contra toda e qualquer decisão que, a pretexto de rapidez, limite a participação e a abertura.

3.5.5. O CESE recorda que a inclusão das partes interessadas só é possível mediante a sua participação, e num contexto de transparência. Com vista a sublinhar, reforçar e aplicar o princípio da delegação nacional, o CESE insiste na importância de facilitar o acesso ao processo de normalização às PME, bem como aos seus representantes a nível nacional, o que continua a ser um desafio, como referido no ponto 4 da comunicação.

3.5.6. A este respeito, o CESE propõe que se assegure a nível nacional o acesso gratuito aos «comités espelho» para as PME e os agentes da sociedade civil, bem como para as suas respetivas associações representativas. A facilidade de participação e de contribuição é também especialmente importante durante a fase de consulta pública, durante a qual não devem existir obstáculos de ordem prática ou técnica.

3.6. O novo *Vade-mécum* sobre a normalização e os guias para as organizações visadas no anexo III

3.6.1. No contexto da aplicação do novo «Vade-mécum sobre a normalização europeia», o Comité felicita a Comissão pelo convite que fez aos OEN para darem formação aos seus órgãos e pessoal técnico sobre o conteúdo e as medidas incluídas neste novo documento.

3.6.2. O CESE convida ainda a Comissão a assegurar a divulgação, a compreensão e a utilização do Vade-mécum por todos os serviços da Comissão Europeia que pretendam utilizar a normalização na implementação das políticas europeias. Seria também útil assegurar a sua divulgação, acompanhada de informações pertinentes, através do sítio *web* da Comissão Europeia.

3.6.3. O Comité pretende sobretudo salientar a importância, para os responsáveis dos órgãos técnicos dos OEN, de conhecerem os vários guias CEN-CENELEC para a redação das normas, tendo em conta as necessidades dos agentes da sociedade civil e das PME (a saber, os guias 2, 5 e 17 do CEN-CENELEC, bem como o guia 4 do CEN). O Comité saúda, neste contexto, as ações já iniciadas pelo CEN-CENELEC com o Grupo de Trabalho para as PME (*SME Working Group*) e o Grupo de Trabalho para os Agentes da Sociedade civil (*Societal Stakeholders Working Group*) e recomenda que lhes seja dada continuidade através de medidas concretas e ambiciosas. Importa sublinhar a utilidade destes guias CEN-CENELEC ao longo de todo o processo de normalização, desde a reflexão sobre a pertinência de elaborar uma norma até à sua publicação.

3.7. A normalização das TIC e os direitos de propriedade intelectual na normalização

3.7.1. O CESE questiona-se sobre o valor acrescentado do «plano prioritário de normas TIC» proposto no ponto 3.1 da comunicação. Este documento parece constituir um aditamento desnecessário ao «Plano Evolutivo para a Normalização das TIC», bem como ao programa anual para a normalização. O Comité recebe uma duplicação das fontes e dos níveis de prioridades, que pode dificultar o seguimento do debate e a participação das partes interessadas.

3.7.2. No domínio dos direitos de propriedade intelectual (DPI), o Comité alerta para o desequilíbrio existente entre os utilizadores e os titulares de uma patente essencial a uma norma (PEN), nomeadamente nos casos em que não é possível a uma PME inovadora saber o número de patentes que pode aplicar e quem as detém. Por conseguinte, o CESE propõe ao Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações (ETSI) que redija um guia prático para a negociação de acordos de licença das PEN, em benefício das PME e em conformidade com as condições FRAND (*fair, reasonable and non-discriminatory* — equitativas, razoáveis e não discriminatórias).

3.7.3. A propósito dos critérios FRAND, o Comité salienta a necessidade de definir melhor estes princípios, a fim de avaliar o seu alcance e a sua aplicação na prática.

3.7.4. Neste contexto, o CESE solicita igualmente ao ETSI que melhore a qualidade e a transparência da base de dados que reúne as declarações sobre os DPI. Tal é fundamental para assegurar uma certa previsibilidade para os utilizadores de uma PEN e tranquilizar as PME inovadoras relativamente aos custos e às modalidades de negociação dos acordos de licença supramencionados.

3.8. Os consultores da «Nova Abordagem»

3.8.1. O CESE recorda o papel fundamental dos consultores da «Nova Abordagem» mencionados no ponto 7.2 da comunicação e saúda o seu contributo indispensável para uma avaliação fiável da conformidade das normas com a legislação e as políticas da União no quadro da normalização harmonizada.

3.8.2. O CESE acolhe com agrado a vontade expressa pela Comissão no ponto 7.2 da comunicação de assegurar a disponibilidade a longo prazo dessa avaliação. O Comité deseja reforçar a primazia desta avaliação independente em relação a qualquer outra avaliação interna efetuada pelos OEN.

3.8.3. O CESE espera que a independência destes consultores seja ainda mais reforçada, eventualmente através da contratualização direta dos consultores da «Nova Abordagem» pela Comissão Europeia.

3.9. Os pedidos de normalização e os mandatos

3.9.1. O CESE gostaria de salientar a importância do processo de preparação dos mandatos europeus que a Comissão envia aos OEN para solicitar a elaboração de uma norma. O CESE solicita à Comissão que torne este processo ainda mais transparente e inclusivo, nomeadamente para as organizações visadas no anexo III.

3.9.2. O CESE sublinha a importância de uma verificação da conformidade do resultado da norma produzida em relação ao objetivo inicial, prestando especial atenção a que o domínio de aplicação não tenha sido alargado no decurso dos trabalhos.

3.9.3. O Comité destaca a importância dos trabalhos preparatórios da normalização, sobretudo para avaliar o impacto económico e social das normas e para permitir definir as partes interessadas e associá-las aos trabalhos de normalização.

3.10. No que diz respeito à cooperação internacional, o CESE sublinha as grandes dificuldades com que as organizações visadas no anexo III ainda se defrontam para acompanhar estes trabalhos, e insta os OEN e os organismos nacionais de normalização a fazer uso de todos os meios possíveis no quadro dos seus acordos de colaboração com a Organização Internacional de Normalização (ISO) e a Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC) para assegurar a transparência, a participação e a inclusão de todas as partes interessadas, em especial quando os trabalhos estiverem relacionados com um pedido de normalização da Comissão.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE poderia criar um fórum eventual sobre a inclusividade do SNE. Este fórum, que se reuniria regularmente, pelo menos uma vez por ano, agruparia os membros do Comité que desejassem contribuir para a participação e a tomada em consideração das partes interessadas, nomeadamente os atores da sociedade civil e as PME. As organizações visadas no anexo III seriam regularmente convidadas a participar nas reuniões deste fórum.

4.1.1. O fórum poderia, nomeadamente, ficar encarregado de organizar uma audição pública anual sobre o tema da inclusividade do SNE. No âmbito deste evento, o CESE convidaria os intervenientes do SNE e a Comissão Europeia para os ouvir publicamente, no quadro dos relatórios de atividade previstos no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1025/2012, com vista a divulgá-los melhor e a promover o seu conhecimento. O CESE aproveitaria a oportunidade para associar o Parlamento Europeu a esta atividade.

4.1.2. Este fórum também poderia ser responsável por financiar um estudo sobre a composição dos «comités espelho» nacionais, a fim de avaliar a sua representatividade e inclusividade.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos»

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]

(2016/C 303/11)

Relator: Jan SIMONS

Em 4 e 11 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, 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 regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos»

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 157 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão e com o seu objetivo de tornar mais eficaz o quadro jurídico para alcançar as metas económicas, ambientais e sociais, contribuindo para fomentar a independência e a responsabilização do sistema. No entanto, cabe sublinhar a importância de criar legislação equilibrada, bem como a necessidade de estabelecer medidas eficazes e eficientes em termos de custos.

1.2. A fim de reduzir as diferenças de interpretação e de rigor na aplicação entre os Estados-Membros, o CESE apoia a proposta de se passar de uma diretiva para um regulamento e insta com veemência a que, no futuro, se faça o mesmo com todas as regras do mercado interno, quando tal se afigurar adequado.

1.3. Este exercício de revisão consiste na adoção de uma série de atos legislativos e na articulação de vários prazos. A Comissão, o Parlamento e o Conselho são instados a adotar um calendário adequado e ambicioso, que atualmente não existe, para a adoção dos atos delegados e de execução.

1.4. As disposições pormenorizadas de fiscalização do mercado têm por objetivo excluir concretamente os produtos não conformes deste mercado específico. Todavia, é necessário estabelecer medidas eficazes e eficientes em termos de custos, em especial as que têm impacto nas operações de mercado e no custo dos produtos. É essencial um sistema simples e eficaz de coordenação e cooperação entre todas as partes envolvidas, em especial no tocante às atividades dos Estados-Membros.

1.5. As melhorias da designação, das verificações periódicas e do funcionamento dos serviços técnicos constituem elementos positivos, mas são propostos alguns requisitos redundantes e onerosos que conduziriam a um aumento dos custos e dos atrasos para as administrações e os fabricantes, sem quaisquer benefícios reais.

1.6. Devem ser estabelecidos procedimentos mais pormenorizados para introduzir de forma mais eficiente o novo conceito de prazo de validade dos certificados de homologação.

1.7. O CESE acolhe favoravelmente a clarificação e simplificação suplementares dos procedimentos e requisitos que têm impacto nas pequenas e médias empresas, bem como nos mercados especializados, peças sobressalentes e componentes. Recomenda ainda que a homologação dos produtos pós-venda com impacto no desempenho ambiental e de segurança seja devidamente tida em conta e regulamentada.

2. Introdução e contexto

2.1. A indústria automóvel é um elemento muito importante da economia da UE. Em 2012, proporcionou 2,3 milhões de postos de trabalho diretos e 9,8 milhões de postos de trabalho indiretos. Cerca de 75 % dos componentes e da tecnologia do equipamento de origem dos veículos provêm de fornecedores independentes. A totalidade do volume de negócios ascendeu a 859 mil milhões de euros, o que corresponde a 6,4 % do produto interno bruto da UE.

2.2. O quadro jurídico para o sistema de homologação da UE está estabelecido na Diretiva 2007/46/CE⁽¹⁾, que define os procedimentos para a homologação de novos veículos, reboques e dos seus sistemas e componentes com vista a garantir as normas de segurança e ambientais. É requerido o cumprimento de setenta normas técnicas específicas, muitas das quais são normas internacionais estabelecidas pelas Nações Unidas.

2.3. As disposições gerais relativas à fiscalização do mercado são aplicáveis nos termos do Regulamento (CE) n.º 765/2008⁽²⁾.

2.4. Em 2010, a Comissão iniciou a revisão do quadro jurídico para a homologação dos veículos a motor.

2.5. O quadro em vigor tem sido particularmente objeto de críticas desde setembro de 2015, depois de ter sido revelada a forma como a Volkswagen utilizara «dispositivos manipuladores», um tipo especial de sistema informático, para contornar os requisitos em matéria de emissões. Em 2016, a Comissão assinalou que «os mecanismos que asseguram a aplicação e a fiscalização harmonizadas não são suficientemente robustos» e que as «divergências quanto à interpretação e aplicação das regras», pelos Estados-Membros, «comprometeram os principais objetivos da diretiva».

2.6. Segundo a avaliação de impacto da Comissão relativa à proposta em apreço, o custo para os veículos e as peças não conformes é muito elevado, podendo ascender a 12 mil milhões de euros por ano.

3. Proposta da Comissão

3.1. Os principais resultados de uma consulta pública realizada em 2010, bem como de uma avaliação de impacto e de um balanço realizados em 2013, juntamente com as conclusões da Comunicação intitulada «CARS 2020: Plano de ação para uma indústria automóvel competitiva e sustentável na Europa» (2012), instam à revisão dos mecanismos de fiscalização dos produtos automóveis no mercado da UE, a fim de assegurar que todos os veículos e peças cumprem os requisitos regulamentares e, ao mesmo tempo, limitar os encargos administrativos, apoiar a investigação e o desenvolvimento de produtos inovadores, incentivar a harmonização internacional e ter em conta as necessidades das pequenas e médias empresas.

3.2. A proposta contribuirá para a realização de três objetivos:

— reforçar a independência e a qualidade dos ensaios aos quais se sujeitam os veículos antes de serem colocados no mercado;

— reforçar a eficácia do sistema de fiscalização do mercado mediante a verificação dos veículos e peças novos ou dos que já se encontram em circulação;

— reforçar o sistema de homologação através de maior supervisão europeia.

⁽¹⁾ Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007 (JO L 263 de 9.10.2007, p. 1).

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008 (JO L 218 de 13.8.2008, p. 30).

3.3. Entre outras medidas, a Comissão propõe alterar o sistema de remuneração, a fim de evitar as ligações financeiras entre os laboratórios de ensaio e os fabricantes, que poderiam conduzir a conflitos de interesses e comprometer a independência dos ensaios. A proposta prevê também critérios de desempenho mais rigorosos para os referidos serviços técnicos, que devem ser periodicamente objeto de inspeções independentes tendo em vista a obtenção e a manutenção da sua designação. As entidades homologadoras nacionais serão avaliadas pelos pares, com vista a assegurar que as regras pertinentes são aplicadas e executadas com rigor em toda a UE.

3.4. A proposta em apreço estabelece um regime de gestão e coordenação de controlos por amostragem dos veículos e peças novos e dos que já se encontram em circulação, e confere à Comissão poderes para efetuar controlos e iniciar recolhas.

4. Observações na generalidade

4.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão Europeia no seu todo e sublinha a importância de uma legislação equilibrada. A proposta em apreço resultará na criação de medidas benéficas em termos de custos que:

- proporcionarão condições mais equitativas que permitirão aos operadores do mercado beneficiar de uma concorrência leal;
- reforçarão a proteção dos consumidores e do ambiente contra os produtos não conformes que contribuem para a ocorrência de acidentes rodoviários e para a má qualidade do ar;
- terão em especial conta as necessidades das pequenas e médias empresas;
- contribuirão para restabelecer a confiança dos consumidores neste setor do mercado.

4.2. Um aspeto a considerar é o calendário para a introdução dos novos requisitos e procedimentos que permite às administrações e aos fabricantes disporem de tempo suficiente para se adaptarem. Esse calendário deve também articular-se plenamente com todos os atos delegados e de execução conexos a adotar em breve pela Comissão.

4.3. Coloca-se maior ênfase na fiscalização do mercado e estão a ser adotadas novas disposições específicas para abordar a situação concreta deste setor do mercado. No entanto, há que tomar medidas para evitar a proliferação de controlos equiparáveis e a multiplicação de pedidos de informações semelhantes, a fim de evitar distorções de mercado e custos ou encargos excessivos, e os objetos relacionados com a fiscalização do mercado devem ser adquiridos a preços de mercado. Neste contexto, deve ser criado um sistema sólido e eficaz para a coordenação e cooperação entre todas as partes envolvidas (autoridade de fiscalização do mercado, operadores do mercado, fabricante, entidade homologadora), que também tenha em conta as boas práticas na Europa e fora dela.

4.4. O CESE apoia o objetivo de promover a eficácia do quadro para a homologação, reduzindo as diferenças de interpretação e de rigor na aplicação entre os Estados-Membros, e de tornar mais sólido o quadro jurídico no seu conjunto. Um primeiro passo é a proposta de passar da Diretiva 2007/46/CE para outro instrumento jurídico, ou seja, um regulamento da UE, considerado mais adequado. O CESE insta com veemência a que, no futuro, se faça o mesmo com todas as regras do mercado interno, quando tal se afigurar adequado.

4.4.1 A proposta confere grande importância à melhoria dos procedimentos para a designação e verificação periódica do(s) serviço(s) técnico(s) designado(s) pela entidade homologadora como laboratório de ensaio. Tal pode ser considerado um elemento positivo. No entanto, existe o risco de a proposta criar requisitos redundantes e onerosos suscetíveis de provocar um aumento dos custos e dos atrasos sem quaisquer benefícios reais, o que conduziria, provavelmente, a uma aplicação inadequada. Além disso, a verificação excessiva das qualificações dos serviços técnicos, incluindo a realização de controlos duplos ou cruzados entre as autoridades de diferentes Estados-Membros, bem como a frequência proposta das verificações, não se afiguram eficientes em termos de custos e podem estar em contradição com o sistema de homologação da UNECE.

4.4.2 Os princípios consideravelmente mais rígidos e rigorosos para a anulação dos certificados de homologação, especialmente em casos de não conformidade de pouca gravidade ou de caráter administrativo, parecem contrariar os princípios da iniciativa «Legislar melhor» e não devem conduzir, tal como na proposta em apreço, à interrupção das vendas do produto.

4.4.3 O regime proposto de uma estrutura nacional de taxas que estipula a forma como os Estados-Membros deverão recolher e gerir as receitas provenientes das atividades de homologação, afigura-se desproporcionado e suscetível de retirar aos órgãos de poder local e regional de menor dimensão a capacidade de oferecerem serviços úteis.

4.5. Um conceito totalmente novo refere-se ao prazo de validade de um certificado de homologação, que caducaria ao fim de 5 anos, com a possibilidade de ser renovado se a entidade homologadora certificar que ainda cumpre as regras aplicáveis. Esta nova medida pode contribuir efetivamente para reduzir o número de certificados «inválidos», mas a extrema complexidade e a extensão de tais certificados, que incluem centenas de subcertificados com datas de caducidade diferentes, individualmente ligados a diferentes fornecedores de peças ou componentes, exige procedimentos mais pormenorizados e estruturados do que os descritos na proposta.

4.5.1 Há que esclarecer se esses procedimentos também dizem respeito à homologação de componentes ou sistemas e de que forma, sendo que, de qualquer modo, as homologações concedidas no quadro das Nações Unidas (UNECE) só podem ser reguladas ao abrigo do quadro jurídico correspondente.

4.6. A fim de aumentar a visibilidade das estratégias e dos parâmetros funcionais específicos dos veículos que podem influenciar o desempenho ambiental e de segurança, a proposta torna obrigatória para os fabricantes a concessão à entidade homologadora do pleno acesso a todos os sistemas informáticos ou algoritmos. Estes requisitos são bastante gerais e requerem disposições mais pormenorizadas, que contemplem os diferentes casos e esclareçam que é preciso respeitar sempre a confidencialidade industrial.

4.7. A proposta tem em vista a revisão dos procedimentos e requisitos que têm impacto nas pequenas e médias empresas e nos produtos especializados. O CESE congratula-se com a intenção de clarificação e simplificação suplementares dos procedimentos no que se refere ao seguinte:

- veículos «em várias fases» construídos por dois ou mais fabricantes em fases posteriores;
- homologações individuais, para um ou vários veículos determinados;
- homologação nacional de pequenas séries, para uma produção limitada ao nível nacional;
- homologação europeia de pequenas séries, para uma produção limitada de autocarros e camiões ao nível europeu (os automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros beneficiam já de uma homologação UE de pequena série).

4.7.1 O CESE recomenda ainda que a homologação dos produtos pós-venda com impacto no desempenho ambiental e de segurança seja devidamente tida em conta e regulamentada.

5. Observações na especialidade

5.1. O denominado procedimento de «fim de série» é necessário para permitir o registo dos veículos que não foram vendidos por razões comerciais, tendo a sua homologação caducado devido a obstáculos de natureza técnica à adaptação aos novos requisitos. Este procedimento já é aplicado, mas confere a cada Estado-Membro o direito de agir de forma independente. O CESE congratula-se em especial com a proposta de harmonizar o procedimento a nível europeu, mas o texto proposto ainda confere aos Estados-Membros o direito de recusar ou restringir o procedimento. Só um procedimento verdadeiramente europeu poderá proporcionar a certeza e a estabilidade necessárias para sustentar o mercado único da UE.

5.1.1 O texto relativo ao procedimento de «fim de série» deve ser mais claro e objeto de correções editoriais. Poderia igualmente simplificar-se mais os condicionalismos de tempo, a fim de reduzir o impacto económico nos volumes de vendas que são relativamente reduzidos em comparação com o mercado em geral.

5.2. O certificado de conformidade eletrónico já existe em alguns Estados-Membros, enquanto no âmbito de um projeto a nível europeu, o «EReg», está prestes a concluir-se um procedimento para o registo eletrónico de veículos sem documentos físicos. O arquivo eletrónico dos certificados de homologação incumbe a dois sistemas, o sistema europeu de intercâmbio de homologação (ETAES) e a base de dados das Nações Unidas para o intercâmbio de homologação (DETA). Teria sido adequada a inclusão pela Comissão, na sua proposta, de um incentivo ao rápido estabelecimento de procedimentos europeus harmonizados para a apresentação e o intercâmbio, por via eletrónica, de informações sobre a homologação e dos dados de registo numa única base de dados eletrónica comum da UE com acesso público nos limites da confidencialidade industrial, o que conduziria à redução da burocracia e dos custos e a poupanças de tempo para as administrações, os fabricantes e os consumidores, bem como a benefícios para o ambiente.

5.3. A revisão do texto legislativo não é coerente com o atual sistema de numeração e identificação de artigos, em funcionamento há muitos anos. Não se justifica alterar o sistema de numeração. Tal seria muito complicado e criaria burocracia adicional tanto para as administrações como para os fabricantes, sendo razoável prever, por esse motivo, a ocorrência de muitos erros que provocaria um aumento dos custos e dos atrasos. Um processo de homologação pode conter centenas de páginas de informação, com milhares de rubricas numeradas.

5.4. No novo procedimento de «fim de série», propõe-se a impressão de algumas informações específicas no certificado de conformidade de cada veículo em causa, mas tal não é viável, uma vez que esse certificado é geralmente impresso antes de o veículo ser colocado no mercado. Assim sendo, não é possível nem eficaz acrescentar novos dados posteriormente por não se poder identificar desde o início os veículos que não serão vendidos. Se forem necessárias mais informações para um dado número de veículos em determinada altura, o fabricante pode fornecer um documento separado, em conformidade com o procedimento em vigor.

5.5. Propõe-se que as entidades homologadoras disponham de um prazo de três meses entre a elaboração de um pedido de homologação nacional de pequenas séries e a decisão de aceitar ou não a homologação. Este prazo afigura-se excessivo, em especial para as pequenas empresas, e poderia ser reduzido para dois meses.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no que diz respeito a determinadas datas»

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

e a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários»

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]

(2016/C 303/12)

Relator: Daniel MAREELS

Em 25 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 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 que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no que diz respeito a determinadas datas»

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)].

Em 25 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho 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 que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários»

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. Tendo em conta as circunstâncias referidas no corpo do parecer, o Comité aceita as propostas da Comissão, que prorrogam por um ano o período de aplicação da totalidade do conjunto de regras introduzidas pela Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (DMIF) II, de 3 de janeiro de 2017 até 3 de janeiro de 2018. Esta prorrogação é alegadamente justificada por uma série de problemas técnicos e informáticos significativos e pelo facto de não ser simples optar por uma prorrogação parcial, uma vez que suscitaria uma série de outras questões complexas, designadamente relacionadas com a clareza, a segurança jurídica, as potenciais distorções do mercado e custos e investimentos suplementares. No entanto, o Comité insta a que sejam envidados todos os esforços para evitar uma nova prorrogação do período de aplicação da DMIF II e a que, no período de diferimento, se vele por que as regras de proteção dos investidores não sejam postas em causa na prática. Enquanto se aguarda o novo regime, as atuais regras da DMIF I devem, sempre que necessário, continuar a ser também aplicáveis.

1.2. Esta solicitação do Comité é tanto mais adequada quanto este já se manifestou, no passado, a favor⁽¹⁾ de determinadas reformas dos mercados financeiros e insistiu na sua rápida concretização. Tal foi o caso, nomeadamente, quando da elaboração da DMIF II, em 2014. A DMIF II representa uma versão revista e reforçada da Diretiva da UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, de 2007 (DMIF I)⁽²⁾, e a introdução do Regulamento relativo aos mercados de instrumentos financeiros (RMIF)⁽³⁾. Em suma, a DMIF II visa tornar os mercados financeiros europeus mais eficientes e mais transparentes e reforçar a proteção dos investidores.

1.3. Em particular, quando a revisão e o reforço da DMIF estavam em debate, afirmou-se o seguinte: «O objetivo principal da diretiva é incrementar a transparência e a eficiência dos intercâmbios e limitar a volatilidade dos mercados, mas também reforçar a integridade dos intermediários e a proteção dos investidores, abrindo os mercados europeus a uma verdadeira concorrência na prestação de serviços financeiros. O CESE apoia estes objetivos e considera que a proposta, no seu conjunto, constitui um avanço na direção correta»⁽⁴⁾. Esses objetivos e a aplicação dos textos novos não podem, de forma alguma, ser postos em causa pela prorrogação proposta.

2. Contexto

2.1. A regulamentação dos mercados financeiros tomou um novo rumo desde a elaboração da DMIF I, em 2007, cujo objetivo principal era promover mercados justos e transparentes. Esta diretiva trouxe melhorias, sobretudo no domínio da concorrência, e uma maior integração dos mercados financeiros europeus. A DMIF I levou a uma liberalização do mercado de execução de ordens. A concorrência entre plataformas de negociação aumentou e deu-se uma fragmentação do mercado. Além disso, foram introduzidas regras relativas à proteção dos investidores e da integridade do mercado.

2.2. Na sequência da crise financeira, aumentou a procura de uma supervisão mais abundante e mais rigorosa. Foram igualmente expostas lacunas na proteção dos investidores e deficiências no funcionamento e na transparência dos mercados financeiros. Além disso, foi necessário ter em conta uma série de novos avanços técnicos no mercado, nomeadamente no âmbito da negociação de alta frequência e algorítmica.

2.3. Consequentemente, o quadro existente foi substituído e reforçado. Esta operação foi realizada em 2014 através da DMIF II e, em associação, elaborou-se o RMIF. Estes textos destinam-se a substituir a DMIF I. A DMIF II visa tornar os mercados financeiros europeus mais eficientes e mais transparentes e reforçar a proteção dos investidores.

2.4. A DMIF II aplica-se a um maior número de instrumentos financeiros e assegura que a negociação se realize em plataformas regulamentadas. Melhora a transparência e a supervisão dos mercados financeiros enquanto condições de concorrência na negociação e compensação de instrumentos financeiros. As regras revistas da DMIF reforçam igualmente a proteção dos investidores, introduzindo requisitos estritos em matéria de organização e de exercício da atividade.

2.5. Quando da elaboração dos textos, em 2014, estabeleceu-se que a transposição do novo regime para o direito nacional⁽⁵⁾ deveria ser efetuada até 3 de julho de 2016, com efeitos a partir de 3 de janeiro de 2017.

2.6. A atual proposta visa prorrogar a entrada em vigor da DMIF II por um ano, de 3 de janeiro de 2017 até 3 de janeiro de 2018.

2.7. Esta prorrogação está relacionada, em particular, com as dificuldades de aplicação técnica enfrentadas pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)⁽⁶⁾, pelas autoridades nacionais competentes e pelas partes interessadas. Tal prende-se com o facto de a DMIF II ser extremamente complexa e implicar um número significativo de medidas de execução, designadamente relacionadas com as obrigações de notificação previstas. As estruturas para o efeito têm de ser construídas quase de raiz, o que leva mais tempo do que o previsto inicialmente.

⁽¹⁾ JO C 143 de 22.5.2012, p. 42.

⁽²⁾ Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros.

⁽³⁾ Regulamento relativo aos mercados de instrumentos financeiros.

⁽⁴⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 80.

⁽⁵⁾ Mais concretamente, a DMIF II. O RMIF é um regulamento.

⁽⁶⁾ Acrónimo desta autoridade em inglês (ESMA — *European Security and Markets Authority*)

3. Observações

3.1. Quando da elaboração da DMIF II, pretendia-se que fosse transposta para a legislação dos Estados-Membros até 3 de julho de 2016, com efeitos a partir de 3 de janeiro de 2017.

3.2. A fim de alcançar os seus objetivos, a DMIF II prevê, nomeadamente, um sistema alargado de recolha de dados. Terá de ser desenvolvida uma nova infraestrutura de recolha de dados, a fim de permitir uma recolha eficiente e harmonizada dos dados. Tal obriga a ESMA, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, a criar um Sistema de Dados de Referência dos Instrumentos Financeiros (SDRIF), que se destina a todo o leque de instrumentos financeiros abrangidos pelo âmbito de aplicação alargado da DMIF II. Para a concretização desta tarefa, o SDRIF necessitará da ligação dos fluxos de dados entre a ESMA, as autoridades nacionais competentes e cerca de 300 plataformas de negociação de toda a União Europeia. Segundo as informações disponíveis, a grande maioria dos novos sistemas informáticos subjacentes ao SDRIF terá de ser construída de raiz, com base em novos parâmetros ⁽⁷⁾.

3.3. Alegadamente, dada a complexidade do novo quadro e a necessidade de um número muito elevado de atos delegados e de execução, a data de aplicação do RMIF foi adiada por 30 meses a contar da data de entrada em vigor. Apesar deste período invulgarmente longo, as partes interessadas, como as plataformas de negociação, as autoridades nacionais competentes e a ESMA, alegam não estar em condições de garantir que as infraestruturas de dados necessárias estejam criadas e operacionais até 3 de janeiro de 2017. Concretamente, a ESMA informou a Comissão, já antes do final de 2015, de que seria inevitável um atraso na aplicação técnica da DMIF II alegando que a razão apresentada se prende com a quantidade e a complexidade dos dados a recolher e a processar para que o novo quadro se torne operacional, especialmente em certos casos ⁽⁸⁾, e que a inexistência de infraestruturas de recolha de dados tem implicações sobre o conjunto do âmbito de aplicação da DMIF II ⁽⁹⁾.

3.4. A Comissão aceitou esta situação e, conseqüentemente, ponderou duas opções, a saber, uma prorrogação parcial ou uma prorrogação total da DMIF II. No entanto, para a Comissão, uma prorrogação parcial, ao que parece, não é simples e, em todo o caso, suscitaria uma série de novos problemas significativos, nomeadamente relacionados com o risco de confusão, a delimitação de regras e outras disposições suscetíveis de execução imediata ou a definição de regras transitórias, o que, por sua vez, pode dar origem a novas dificuldades e acarretar o risco de atrasos adicionais. Além disso, haveria que ter em conta também a relação custo-eficácia.

3.5. Segundo a Comissão, tendo em conta os problemas técnicos e informáticos alegadamente existentes e a alegada complexidade de uma entrada em vigor parcial, bem como o facto de que devem ser envidados todos os esforços para evitar ainda mais atrasos, que não são de excluir no caso de uma entrada em vigor parcial, a Comissão advoga a proposta de adiar por um ano a plena aplicação da DMIF II como sendo, provavelmente, a opção mais razoável e aceitável.

3.6. O CESE lamenta que a Comissão não tenha reagido de imediato, uma vez recebidas, em 2015, as primeiras informações sobre o atraso na execução técnica da Diretiva DMIF II, e que não tenha tomado medidas para remediar a situação ou avançar uma outra solução para os problemas, o que teria permitido melhorar as condições em que operam os mercados financeiros e reforçar a proteção dos investidores.

3.7. Embora tenha de aceitar que, nas presentes circunstâncias, o adiamento será a menos má das opções, o CESE considera que esta prorrogação deve ocorrer uma única vez e que cumpre empreender todos os esforços para evitar mais atrasos na aplicação da DMIF II. Além disso, importa também velar por que as regras da nova DMIF II relativas à proteção dos investidores, que não são propriamente afetadas pelas atuais dificuldades, não sejam comprometidas na prática enquanto não entra em vigor este novo regime a partir de 3 de janeiro de 2018. Enquanto se aguarda o novo regime, as atuais regras da DMIF I devem, sempre que necessário, continuar a ser também aplicáveis.

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), cf. considerando 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cf. considerando 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cf. considerando 6.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Investir no emprego e no crescimento — maximizar o contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento»

[COM(2015) 639 final]

(2016/C 303/13)

Relator: Dimitris DIMITRIADIS

Em 14 de dezembro de 2015, 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

Comunicação da Comissão — Investir no emprego e no crescimento — maximizar o contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

[COM(2015) 639 final].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 14 de abril de 2016.

Na 517.ª reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 182 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a nova abordagem, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento Disposições Comuns ⁽¹⁾, que consiste em sintetizar e apresentar os resultados das negociações entre as autoridades dos Estados-Membros e os seus parceiros, a fim de obter um resumo das principais realizações deste processo. O CESE considera que esta evolução constitui o ponto de partida necessário para avaliar e monitorizar a utilização eficaz e eficiente dos escassos recursos disponíveis no período financeiro de 2014-2020 e para acompanhar melhor os resultados e progressos no cumprimento das metas indicativas.

1.2 O CESE apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de maximizar o impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e subscreve o entendimento de que esta medida deve ser prioritária no período posterior à crise. No entanto, alerta para a necessidade específica, tanto ao nível da UE como dos Estados-Membros, de uma simplificação melhorada para os beneficiários e de uma orientação mais precisa para satisfazer as suas necessidades.

1.2.1 Neste contexto, o CESE insta a uma maior participação e cooperação entre os parceiros sociais e as partes interessadas no trabalho do Grupo de Alto Nível de Peritos Independentes sobre o Acompanhamento da Simplificação para os Beneficiários dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ⁽²⁾. Adicionalmente, exorta a Comissão a garantir uma comunicação mais eficaz e transparente sobre a composição e o trabalho do grupo de alto nível. O CESE está convencido de que os parceiros sociais e as demais partes interessadas podem contribuir para a identificação das boas e más práticas e ajudar a introduzir opções de simplificação nos respetivos Estados-Membros.

1.3 O CESE congratula-se com os novos regulamentos dos FEEI ⁽³⁾, uma vez que determinam uma concentração temática e incidem em possíveis formas de atenuar os efeitos negativos da crise. O CESE enaltece particularmente os novos instrumentos e abordagens, designadamente a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), a Aliança Europeia para a Aprendizagem e o novo fundo destinado a lutar contra a pobreza ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽²⁾ Decisão da Comissão de 10.7.2015, C(2015) 4806 final.

⁽³⁾ JO L 270 de 15.10.2015, p. 1, JO L 347 de 20.12.2013, p. 289, JO L 347 de 20.12.2013, p. 259, JO L 347 de 20.12.2013, p. 259 e JO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

⁽⁴⁾ COM(2012) 727 final, COM(2013) 144 final, JO C 120 de 26.4.2013, p. 1, JO L 72 de 12.3.2014, p. 1.

1.4 Paralelamente, o CESE manifesta-se preocupado perante as questões que continuam pouco claras nos regulamentos que ditam as modalidades de utilização dos FEEL.

1.4.1 O CESE adverte que, ao transferir as decisões e os riscos inerentes para os Estados-Membros, existe uma forte probabilidade de estes últimos adotarem uma abordagem demasiado conservadora de modo a evitar possíveis sanções por parte da Comissão, impedindo assim o acesso aos FEEL de uma grande percentagem de beneficiários elegíveis.

1.4.2 O CESE apela a procedimentos simplificados para isenções de grupo às regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis a organizações que representem pessoas com deficiência e grupos de beneficiários em situações vulneráveis.

1.5 O CESE felicita a Comissão pelo passo dado rumo à adoção do Código de Conduta Europeu sobre Parcerias ⁽⁵⁾, que rege o envolvimento dos parceiros sociais e de outras partes interessadas em todas as fases da programação, bem como a sua participação quer no processo decisório quer na execução e no acompanhamento dos FEEL.

1.6 Por outro lado, o CESE manifesta algumas preocupações com a forma como estes regulamentos e novos instrumentos e abordagens são aplicados nos Estados-Membros, dado que as diferentes práticas levadas a cabo ao nível nacional colocam os parceiros sociais numa posição de desigualdade. A título de exemplo, o Código de Conduta Europeu sobre Parcerias não foi integralmente aplicado e respeitado por todos os Estados-Membros: os parceiros sociais não são devidamente reconhecidos na execução da IEJ e a importância das suas ações conjuntas não é plenamente reconhecida por todos os Estados-Membros, o que se reflete no facto de não conseguirem aproveitar o seu potencial para lidar com os efeitos negativos da crise, gerir melhor as mutações industriais e gerar emprego e crescimento. O CESE propõe à Comissão que sejam adotadas medidas jurídicas e práticas que garantam a plena implementação do princípio de parceria, bem como o código de conduta, o mais tardar até ao final de 2016, e que sejam aplicadas disposições e medidas mais específicas de modo a evitar estas disparidades de aplicação a nível nacional.

1.7 O CESE solicita uma revisão intercalar dos regulamentos que regem o investimento através dos FEEL, especialmente dos que respeitam aos auxílios estatais ⁽⁶⁾, uma vez que são os que mais incertezas geram — tanto para os Estados-Membros como para os beneficiários — e os que mais contribuem para o risco de ser exigida uma correção financeira. Esta revisão deve fazer parte da comunicação da Comissão e proposta de regulamento do Conselho relativo à revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020. O CESE insta a Comissão a manter o rumo previsto nas orientações políticas da Comissão Juncker ⁽⁷⁾, as quais referem que «o enquadramento do investimento tem de ser melhorado e reforçada a absorção dos fundos».

1.8 A contratação pública é outro domínio marcado por incertezas e problemas constantes, e o CESE lamenta que, ao longo dos últimos dez anos, não tenha sido encontrada nenhuma solução viável para todos os Estados-Membros que preveja uma forma de assegurar um método altamente transparente, rápido e eficiente de escolher subcontratantes quando são utilizados os FEEL. As regulamentações nacionais específicas em matéria de contratos públicos aumentam a complexidade nesta matéria.

1.9 O CESE entende que os fundos da UE devem ser utilizados essencialmente não só para alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, mas também para reforçar os investimentos na economia real. A Comissão deve introduzir uma avaliação quantificada da eficiência e da eficácia do contributo dos fundos já investidos.

1.10 Por último, mas não menos importante, o CESE exorta a Comissão a dedicar mais esforços ao alargamento da cobertura da Lei das Pequenas Empresas («Small Business Act») a nível nacional e regional e a obrigar os Estados-Membros a aplicá-la, especialmente no que diz respeito aos investimentos dos FEEL.

⁽⁵⁾ JO L 74 de 14.3.2014, p. 1.

⁽⁶⁾ JO L 352 de 24.12.2013, p. 1, JO L 204 de 31.7.2013, p. 11, JO L 248 de 24.9.2015, p. 9.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_pt

2. Antecedentes e base jurídica

2.1 O artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento Disposições Comuns⁽⁸⁾ incumbe a Comissão de sintetizar e apresentar os resultados das negociações entre as autoridades dos Estados-Membros e os seus parceiros, a fim de obter um resumo das principais realizações deste processo.

2.2 Os esforços da Comissão tendentes a maximizar o impacto dos FEEI e melhorar a simplificação para os beneficiários são igualmente reforçados pela criação do Grupo de Alto Nível⁽⁹⁾ sobre o Acompanhamento da Simplificação para os Beneficiários dos FEEI.

2.3 Foram adotados novos regulamentos dos FEEI⁽¹⁰⁾ para proporcionar uma melhor regulamentação no atual período de programação e determinar uma concentração temática. A Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros e os parceiros sociais, desenvolveu novos instrumentos e abordagens, designadamente a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), a Aliança Europeia para a Aprendizagem e o novo fundo destinado a lutar contra a pobreza⁽¹¹⁾.

2.4 A Comissão adotou o Código de Conduta Europeu sobre Parcerias⁽¹²⁾, que rege o envolvimento dos parceiros sociais e de outras partes interessadas em todas as fases da programação e a sua participação quer no processo decisório quer na execução e no acompanhamento dos FEEI.

3. Observações na generalidade sobre os investimentos dos FEEI no atual contexto socioeconómico

3.1 Os FEEI enquanto motor essencial de coesão económica e social e fonte de investimento público

3.1.1 Num período de crise, é natural que o papel dos FEEI ganhe relevo, especialmente nos Estados-Membros mais afetados pela crise. Contudo, os FEEI não devem, de forma alguma, substituir-se ao investimento público e, sobretudo, privado, mas têm antes de criar as condições para favorecer tal investimento. O CESE exorta a Comissão e os Estados-Membros a prosseguirem os seus esforços no sentido de melhorar o investimento privado e o ambiente empresarial, tal como previamente salientado em relação à terceira vertente do Plano de Investimento para a Europa⁽¹³⁾ e ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, que apenas passarão a constituir um instrumento de desenvolvimento fundamental se puderem ser utilizados em conjunto com os FEEI. A Comissão deve avaliar a forma como os investimentos dos fundos afetam os investimentos privados e calcular o coeficiente do efeito de impulso no setor real.

3.1.2 O CESE lamenta que a atual comunicação aborde apenas o resultado das negociações relativamente ao atual período de programação e se abstenha de resumir e partir dos ensinamentos obtidos no passado. **É necessário que a Comissão analise minuciosamente o impacto real do investimento de fundos da UE durante o período de programação anterior e extraia conclusões muito específicas acerca das experiências positivas e negativas, como ponto de partida para acrescentar valor ao processo de investimento.**

3.1.3 Apesar de a comunicação da Comissão destacar no título a importância de «Investir no emprego e no crescimento», o CESE tem a sensação de que o texto do documento não dá especial ênfase ao emprego e à criação de postos de trabalho. O CESE recomenda que a Comissão atribua maior atenção ao impacto das diferentes políticas sobre a promoção do emprego e a redução do desemprego, no sentido de avaliar se as verbas investidas tiveram um impacto real no mercado de trabalho e, em caso afirmativo, o seu alcance.

⁽⁸⁾ Ver nota de pé de página n.º 1.

⁽⁹⁾ Ao grupo cabe-lhe identificar as boas e as más práticas e ajudar a divulgar possibilidades de simplificação junto das autoridades dos Estados-Membros. Os trabalhos do grupo contribuirão para alcançar os objetivos gerais das iniciativas «Legislar melhor» e «Orçamento da UE orientado para os resultados» (COM(2015) 639, p. 6).

⁽¹⁰⁾ Ver nota de rodapé n.º 2.

⁽¹¹⁾ Ver nota de pé de página 3.

⁽¹²⁾ Ver nota 4.

⁽¹³⁾ Um Plano de Investimento para a Europa, COM(2014) 903 final.

3.2 Enquadramento mais eficaz para os FEEI

3.2.1 Tal como já foi referido em recentes pareceres ⁽¹⁴⁾, o CESE considera que a definição desatualizada e extremamente genérica de PME implica uma ênfase política demasiado ampla deste termo, impedindo a obtenção de resultados específicos e tangíveis. Além disso, a menos que sejam aplicados critérios de segmentação mais precisos, os relatórios sobre os resultados alcançados são enganadores, uma vez que as PME, segundo a atual definição, representam 98 % das empresas europeias. O recurso a critérios de segmentação tão amplos torna impossível reunir e processar informação com vista a avaliar as melhorias efetivas na situação dos diferentes grupos de empresas vulneráveis, as quais são importantes para gerar e preservar empregos e, para tanto, precisam urgentemente de apoio — por exemplo, as microempresas em zonas remotas e rurais. Estas empresas, mesmo quando não são inovadoras, altamente competitivas ou sofisticadas, não deixam de dar um contributo valioso para o desenvolvimento e a coesão ao nível regional.

3.2.1.1 O CESE insta vivamente a uma atualização imediata da definição de PME, de modo a assegurar uma maior clareza e facilidade de distinção entre as várias categorias de PME para melhor satisfazer as suas necessidades e alargar e diversificar as suas fontes de informação, e para uma melhor coordenação das fontes e métodos de recolha de informação sobre as várias PME e os métodos de processamento e análise estatística de dados entre Estados-Membros.

3.2.2 A opção largamente defendida de utilização de instrumentos financeiros está a ser prejudicada por muitos casos de uso indevido, causados por uma falta de informação e de fiscalização eficaz ao nível dos Estados-Membros. Por exemplo, os instrumentos financeiros concebidos para conceder empréstimos a taxas reduzidas às PME não chegam, em muitos casos, às PME que carecem de financiamento, sendo antes utilizados por PME bem financiadas para diminuir os seus custos de financiamento. O mesmo é válido para as garantias financeiras destinadas às PME. Frequentemente, esta situação não é sequer detetada, em virtude de uma ausência de mecanismos de avaliação adequados e de um sistema de recolha de opiniões dos utilizadores finais.

3.2.3 Os esforços da Comissão no sentido de melhorar a simplificação para os beneficiários são apreciáveis, mas a simplificação não deve ser levada a cabo sem a participação dos beneficiários finais. A este respeito, é lamentável que os métodos utilizados pelos Estados-Membros para receber retornos de informação dos beneficiários sejam demasiado burocráticos e tenham uma orientação excessivamente genérica. Na maioria dos casos, os Estados-Membros não exploram em profundidade as verdadeiras causas dos problemas, pelo que não encontram soluções viáveis. A Comissão deve ter em consideração que as PME possuem diferentes necessidades: acesso facilitado a fundos, maior acesso a medidas de acompanhamento, aconselhamento e orientação, etc.

3.2.4 Um dos principais obstáculos enfrentados pelas empresas reside na falta de informação adequada e oportuna. A Comissão refere constantemente que as informações devem ser completas e acessíveis e que todos os procedimentos devem ser transparentes mas eficazes. A este respeito, a própria Comissão disponibilizou vias de financiamento deveras complexas. As empresas, sobretudo as micro e pequenas empresas, devem saber onde procurar informação acerca dos vários programas e projetos apoiados diretamente pela Comissão. Embora os Estados-Membros disponham de portais centrais de informação sobre todos os programas operacionais e instrumentos financeiros, deveria também existir um portal do mesmo tipo ao nível da UE.

3.2.4.1 A informação disponibilizada deve ser simples, de modo a garantir uma comunicação eficiente e de fácil compreensão para todos os participantes pertinentes no processo de financiamento. O CESE convida a Comissão a tentar evitar instruções de candidatura complicadas e a considerar projetos com elevado potencial elaborados pelas próprias empresas e não por redatores profissionais de candidaturas. O CESE recomenda vivamente que a Comissão avalie o trabalho do seu serviço de contacto europeu e tome rápidas medidas quando existirem faltas de eficiência, uma vez que os agentes fornecem, frequentemente, informações distintas, confusas e, conseqüentemente, pouco claras e, por vezes, mesmo contraditórias.

⁽¹⁴⁾ «Livro Verde — Construção de uma União dos Mercados de Capitais», «Acesso das PME a financiamento» e «A empresa familiar na Europa como fonte de crescimento económico renovado e de melhores postos de trabalho».

3.2.5 O CESE recomenda vivamente que a Comissão crie e desenvolva um portal intuitivo que forneça uma breve descrição de todas as opções de financiamento ao nível da UE, bem como hiperligações para a página *web* de cada programa. A Comissão já adquiriu uma experiência valiosa com o portal TED, um recurso intuitivo que fornece muitas informações.

3.2.6 A mesma recomendação aplica-se à comunicação de informações sobre os projetos que já tenham sido aprovados ou até concluídos. A Comissão não dispõe de estatísticas públicas e resumidas sobre os projetos cujo financiamento pelos países no âmbito dos programas individuais tenha já sido aprovado. As informações estão incompletas e fragmentadas entre diversos formatos eletrónicos.

3.2.7 Deveria proceder-se a uma análise pormenorizada do impacto dos projetos executados durante o período de programação anterior, incluindo as falhas e em que medida os fundos investidos contribuíram para alcançar os objetivos europeus. Não existe uma avaliação dos efeitos dos FEEI sobre as PME e do seu contributo para a dinamização da competitividade. Os Estados-Membros e a Comissão esquecem-se muitas vezes que as PME são as principais geradoras de novos postos de trabalho e que necessitam de um apoio mais substancial e personalizado.

3.2.8 O CESE manifesta-se preocupado com o grau de adesão, dos auditores que trabalham na Comissão, à simplificação de processos e custos. Por norma, observa-se uma abordagem excessivamente formal e administrativa, o que indicia que os auditores necessitam de mais experiência prática no setor auditado. Neste sentido, o CESE recomenda uma comunicação pormenorizada sobre os procedimentos de simplificação entre os peritos das diferentes direções-gerais e os auditores da Comissão, uma vez que a interpretação das regras de aplicação das verbas diverge frequentemente.

3.2.9 O CESE também recomenda vivamente a introdução de opções de custos simplificados ao abrigo do Fundo Social Europeu (FSE). Por exemplo, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, a missão de definir as opções de custos simplificados é delegada pela Comissão nos Estados-Membros, o que não se afigura adequado ⁽¹⁵⁾. De acordo com as diretrizes relativas à aplicação das opções de custos simplificados nos termos do artigo 14.º, n.º 1, os Estados-Membros expressam as suas opiniões sobre a definição de custos simplificados com base nas suas pesquisas e, posteriormente, a Comissão adota um ato delegado, o que, contudo, dificulta desnecessariamente o processo e põe em causa o poder discricionário conferido aos Estados-Membros. Uma solução poderia passar pela definição, por parte da Comissão, de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos relativamente às atividades habituais do Fundo Social Europeu (FSE), cujo cálculo não seria objeto de uma auditoria.

3.2.10 O CESE considera que seria útil uma redução suplementar dos indicadores nos programas operacionais (PO). A introdução de indicadores comuns propiciou um bom ponto de partida, mas determinados PO continuam a incluir um grande número de indicadores específicos, alguns dos quais foram artificialmente introduzidos pela Comissão durante o processo de negociação. Na ótica do CESE, o aspeto prioritário no acompanhamento dos PO deve transitar dos indicadores específicos para os indicadores comuns, já que estes últimos permitiriam uma melhor comparação entre cada PO nos diferentes Estados-Membros.

3.2.11 O CESE acolheria com agrado uma maior utilização dos indicadores de resultados (por oposição aos indicadores de produtividade) em todos os FEEI e seria, também, favorável a uma primazia do contributo discreto dos FEEI para o crescimento e o desenvolvimento de indicadores ambientais, a fim de refletir a nova ênfase transversal atribuída ao ambiente.

3.2.12 O CESE acolhe favoravelmente o facto de, em princípio, os beneficiários contarem com uma maior flexibilidade e margem de manobra, graças a instrumentos de desenvolvimento local (tais como o investimento territorial integrado e o desenvolvimento local de base comunitária) ⁽¹⁶⁾. No entanto, o CESE interroga-se quanto à possibilidade efetiva de utilizar estes instrumentos na prática, dado o seu elevado grau de complexidade e a falta de clareza quanto às disposições práticas e à repartição das verbas, tarefas e responsabilidades entre os diversos programas operacionais.

⁽¹⁵⁾ O artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1304/2013 determina que «além das opções referidas no artigo 67.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, a Comissão pode reembolsar as despesas pagas pelos Estados-Membros em função de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos definidas pela Comissão».

⁽¹⁶⁾ Desenvolvimento local de base comunitária.

4. Resultados esperados dos programas dos FEEI

4.1 *Desenvolvimento das I&i, TIC e PME*

4.1.1 No que se refere à investigação e inovação (I&i), o CESE insiste na necessidade de o ambiente e as tendências internacionais nos planos económico e tecnológico serem observados, acompanhados de muito perto e tomados diretamente em consideração aquando da formulação de medidas específicas ao nível da UE, devendo essa informação ser posteriormente transmitida ao nível dos Estados-Membros. Além do mais, uma vez que estes domínios se desenvolvem de forma extremamente rápida, é necessário conceber um quadro que proporcione um elevado nível de flexibilidade, para que as medidas possam ser adaptadas.

4.1.2 É necessário que a Comissão afira exatamente que tipos de incubadoras e centros tecnológicos foram criados durante o último período de programação e o seu grau de sustentabilidade, além de determinar exatamente os resultados alcançados graças ao seu contributo para a I&i na UE — em comparação com os principais concorrentes à escala mundial — antes de continuar a apoiar estes mecanismos. **Existem muitas dúvidas quanto ao valor acrescentado das incubadoras e dos centros tecnológicos na promoção da I&i e, de modo geral, quanto à transparência do seu financiamento. O CESE insta a uma análise aprofundada e medição da relação investimento-benefício a nível operacional e, relativamente ao retorno do investimento, do valor acrescentado e das realizações sustentáveis.**

4.1.3 O CESE apoia firmemente os esforços no sentido de promover o mercado único digital e os resultados mencionados, que, segundo as estimativas, serão sentidos por 14,6 milhões de agregados familiares e 18,8 milhões de pessoas. No entanto, seria útil saber se estes números relativos a agregados familiares e pessoas **se baseiam numa análise adequada** que inclui **percentagens** reais do total dos agregados familiares e da população na Europa. O CESE não consegue avaliar se o apoio previsto para as empresas será ou não suficiente para garantir a concretização destes objetivos, pelo que insta a Comissão a realizar uma avaliação de impacto exaustiva, que deverá igualmente incluir indicadores de melhorias relativos ao aumento da quantidade e qualidade dos empregos e ao nível de vida e bem-estar dos cidadãos europeus. A digitalização dos serviços não implica necessariamente que os empregos criados sejam dignos e de boa qualidade. A ausência de uma investigação aprofundada sobre o impacto da digitalização no mercado de trabalho põe em causa a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. O CESE já manifestou as suas preocupações sobre a digitalização e a sua influência nos regimes de segurança social em pareceres recentes ⁽¹⁷⁾.

4.1.4 O CESE considera que a percentagem de PME apoiadas e o número previsto de empregos criados são totalmente inadequados, pelo que gostaria de observar realizações mais significativas nesta matéria. O Comité exorta a Comissão a criar parâmetros de referência europeus e a avaliar e acompanhar de perto o desempenho dos Estados-Membros com base nestes parâmetros.

4.1.5 O CESE tem algumas preocupações quanto à forma como as verbas são distribuídas pelas empresas nos programas diretamente financiados pela Comissão, dado que as empresas de determinados Estados-Membros estão obviamente em posição mais favorável. Por exemplo, segundo as estatísticas oficiais, foram apresentadas, no total, 36 732 propostas elegíveis no âmbito do programa Horizonte 2020. Os primeiros 100 convites à apresentação de propostas são repartidos do seguinte modo: 29 794 propostas completas em convites de fase única, 5 617 propostas sucintas na primeira fase dos convites de duas fases e 1 321 propostas completas na segunda fase dos convites de duas fases. No entanto, a maioria das candidaturas proveio dos cinco maiores Estados-Membros: Reino Unido, Itália, Alemanha, Espanha e França. Trata-se de países com um grande número de projetos aprovados, ao contrário de outros países, com taxas de êxito muito reduzidas. Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente que seja brevemente realizada uma análise exaustiva desta situação e que sejam elaboradas e aplicadas medidas destinadas a melhorar a disseminação de informações, promover a igualdade de acesso e assegurar um equilíbrio geográfico.

4.1.6 A situação é idêntica no caso dos projetos de grande escala e dos avaliadores nomeados, com uma taxa de participação muito inferior entre os novos Estados-Membros. Desta forma, explica-se o fraco perfil de inovação de alguns países: estes não têm acesso a novos financiamentos diretamente provenientes da UE. O problema deve ser solucionado de forma oportuna e eficiente.

⁽¹⁷⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

4.2 *Ambiente, alterações climáticas, energia e transportes*

4.2.1 O CESE congratula-se com o contributo estimado para a eficiência energética, mas gostaria que estas estimativas fossem expressas em termos relativos, por forma a ter uma perspetiva mais clara do cumprimento global dos objetivos relativos à proteção ambiental e à luta contra as alterações climáticas.

4.2.2 A comunicação faz notar que seis Estados-Membros planeiam aplicar cerca de 2 000 milhões de EUR em infraestruturas inteligentes de eletricidade e gás. Importa saber se a Comissão se certificou de que estes planos criam sinergias e valor acrescentado ao nível da UE, ao contrário de uma descoordenação.

4.2.3 O CESE chama a atenção para a falta de metodologia, análises e avaliações do grau de eficácia das fontes de energias renováveis e da forma como a sua utilização combate as alterações climáticas. Não é claro se as alterações climáticas se devem à poluição causada pela utilização de fontes de energia convencionais, à produção industrial ou ao aumento do tráfego rodoviário e das consequentes emissões de gases para o ambiente. A introdução de fontes de energia alternativas pode afetar negativamente o crescimento económico, mercê de um custo mais elevado da energia produzida. É necessário procurar soluções mutuamente vantajosas para evitar este cenário.

4.2.3.1 A fim de dar resposta à referida questão da competitividade, o CESE recomenda que a Comissão efetue uma análise do impacto real da utilização de fontes de energias renováveis e dos níveis de poluição causados por cada fonte convencional. Assim, as verbas afetadas ao combate às alterações climáticas poderiam ser orientadas de forma mais eficaz, com vista, por exemplo, a desenvolver novas tecnologias de automóveis ecológicos com um baixo custo e um elevado nível de segurança.

4.3 *Emprego, inclusão social e educação*

4.3.1 O CESE regista com grande pesar que continua a faltar uma política coerente e integrada em matéria de migração e gestão dos fluxos de refugiados. Os milhares de jovens e crianças que entraram no território europeu ao longo das duas últimas décadas deram origem a um contexto de pessoas com um risco elevado de viverem abaixo do limiar de pobreza da UE. Os instrumentos e as políticas nesta matéria também variam consoante os Estados-Membros.

4.3.2 O CESE considera a integração dos refugiados uma matéria política importante e urgente, mas as políticas e os fundos regionais não bastam para superar este desafio complexo: é necessário instaurar uma política específica e fundos próprios.

4.3.3 Tem-se registado um longo atraso na execução da IEJ. O CESE sempre preconizou uma participação ativa da sociedade civil neste trabalho, e continua a apelar concretamente para que os Estados-Membros incluam as organizações juvenis e os serviços de apoio à juventude na execução prática da IEJ. O CESE entende que são necessários estudos adicionais para determinar as razões do arranque tardio da IEJ. Sendo o desemprego dos jovens um grave problema para os mercados de trabalho de muitos Estados-Membros, a Comissão deverá zelar por uma execução mais eficiente da IEJ. Uma possível solução consiste em prorrogar o prazo fixado no artigo 22.º-A do Regulamento (UE) 2015/779. A diretiva relativa à verificação foi adotada pela Comissão em 17 de setembro de 2015, o que não oferece aos Estados-Membros um período suficiente para adaptarem as suas estruturas de gestão a fim de cumprir o prazo.

4.3.4 A Comissão deve criar um portal *web* especialmente dedicado à execução da IEJ e apresentar estatísticas relativas às metas já alcançadas. O CESE recomenda que a Comissão recolha informações dos Estados-Membros, uma vez que já se esgotaram dois anos desde o lançamento da iniciativa.

4.3.5 O CESE considera que a Comissão deve estar ciente do facto de que a juventude não ativa não é um grupo homogéneo e, portanto, requer diferentes níveis de apoio e intervenção de modo a poder participar plenamente na educação, na formação e no emprego. Estes fatores devem estar em consonância com as necessidades efetivas do respetivo mercado de trabalho, a fim de garantir melhores perspetivas de emprego no futuro. Nesse intuito, o CESE recomenda um maior envolvimento da juventude e das suas organizações, em estreita cooperação com potenciais empregadores e as suas respetivas organizações na execução da IEJ e um afastamento de abordagens puramente administrativas que não permitem flexibilidade nos planos de ação nacionais da IEJ.

4.3.6 A educação será a chave do crescimento e desenvolvimento económicos dos Estados-Membros no futuro e do reforço da competitividade da UE noutros mercados mundiais. A falta de trabalhadores altamente qualificados em todos os Estados-Membros tem efeitos negativos muito graves. Além disso, a disparidade entre a oferta e a procura concentra-se em diversos setores — engenharia, tecnologias de ponta, telecomunicações, etc. O CESE acredita que o fosso cada vez maior entre as realidades do mercado de trabalho e o sistema educativo criará obstáculos estruturais específicos à produção nos próximos 10 a 15 anos. O CESE recomenda que o financiamento da educação deva incidir preferencialmente no reforço da atratividade e qualidade do ensino/formação profissional e que sejam instauradas reformas que garantam uma orientação mais eficaz da educação para as necessidades do mercado de trabalho e de acordo com as necessidades dos Estados-Membros para as diferentes profissões, disciplinas, setores e indústrias. A Comissão deve também investir mais na educação de adultos, uma vez que estes constituem o maior grupo de pessoas empregadas e desempregadas e necessitam de competências avançadas e de uma atualização dos seus conhecimentos, especialmente no referente às novas tecnologias.

4.4 *Reforçar as capacidades institucionais e a eficácia da administração pública*

4.4.1 Devem ser realizadas análises funcionais em cada Estado-Membro, no sentido de reforçar as capacidades institucionais das autoridades públicas, e deve ser criada uma plataforma europeia destinada ao intercâmbio de informações. As reformas da administração pública e dos sistemas judiciais nos Estados-Membros terão de ser precedidas de uma avaliação de impacto das verbas despendidas durante o período de programação anterior.

4.4.2 O CESE manifesta-se preocupado por, durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão ter posto em prática uma forma de condicionalidade *ex post*. As novas medidas introduzem uma condicionalidade *ex ante* durante o atual período de programação, aferindo se estão criadas as condições necessárias para a aplicação eficaz dos fundos antes de serem decididos compromissos de investimento, bem como uma forma mais controversa de condicionalidade macroeconómica. Neste último caso, a afetação de fundos está condicionada a um cenário em que os governos nacionais e regionais apresentem já um forte crescimento económico, administrações bem organizadas e serviços públicos de elevada qualidade. A Comissão reserva-se o direito de suspender o financiamento se um destes pré-requisitos não for cumprido.

4.4.3 O CESE considera que a simplificação é um dos fatores mais importantes para uma execução bem sucedida do programa. Apesar de o quadro regulamentar do presente período de programação incluir incentivos suficientes para acelerar o processo, há ainda espaço para a Comissão prestar um apoio mais personalizado aos Estados-Membros. O ponto de vista da Comissão quanto à aceitabilidade das diferentes práticas deve ser expresso de forma mais clara, com vista a ajudar os Estados-Membros menos experientes a utilizarem as diversas opções de simplificação (por exemplo, opções de custos simplificados), proporcionando, assim, uma maior confiança nos resultados finais. O CESE está preocupado com o facto de a comunicação mencionar 750 condicionalidades *ex ante* a cumprir por parte dos Estados-Membros⁽¹⁸⁾.

5. *Cooperação Territorial Europeia/Interreg*

O CESE recomenda vivamente que a Comissão estabeleça mais indicadores que não os do PIB para medir a qualidade de vida e a qualidade do crescimento económico.

5.1 O CESE tem preocupações quanto à eficácia dos programas com órgãos de poder local e regional ainda em dívida, apesar de o aumento da dívida pública decorrer sobretudo das atividades das autoridades centrais. Deste modo, algumas regiões ou municipalidades são excluídas dos financiamentos.

⁽¹⁸⁾ Comunicação da Comissão — Investir no emprego e no crescimento — maximizar o contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento [COM(2015) 639 final, p. 14].

5.2 O regulamento dos FEEI é bastante conservador e define limites legais aplicáveis à reprogramação dos acordos de parceria existentes. Esta abordagem é de certa forma impraticável e será inviável se ocorrer outra crise. Os procedimentos excessivamente complexos afetam a flexibilidade na aplicação dos FEEI e poderão obstar ao cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

5.3 Os programas de cooperação territorial deveriam ser mais acessíveis aos órgãos de poder local, mediante uma aplicação menos rigorosa dos princípios da divisão administrativa dos Estados-Membros de forma individual. Tal deve-se ao facto de muitas comunidades tuteladas por municipalidades ou zonas administrativas não poderem participar em convites à apresentação de propostas de forma independente, já que têm de obter a aprovação de uma autoridade superior. Assim, o desenvolvimento de pequenas comunidades em zonas montanhosas fica particularmente comprometido.

6. Fichas sobre os países

6.1 A Comissão deve ser mais assertiva no acompanhamento da aplicação das recomendações em cada Estado-Membro, assim como nos seus esforços de promoção das recomendações e de procura de um compromisso com esse processo noutros Estados-Membros. Todas estas recomendações devem ser aplicadas com uma maior participação dos parceiros sociais. Cumpre salientar que, nos últimos anos, se registou um crescente nível de descontentamento com as reformas a decorrer em muitos países. As reformas são frequentemente impostas sem ter em conta as tradições das diferentes nações. A legislação adotada ao nível europeu é aplicada de forma muito liberal nalguns Estados-Membros e muito conservadora noutros. É por isso necessária uma maior apropriação por parte dos interlocutores sociais.

6.2 Os Estados-Membros são sujeitos a um procedimento de reprogramação muito complexo que provocará um acréscimo da burocracia, uma vez que pressupõe as mesmas obrigações previstas para a elaboração de um acordo de parceria (indicadores de desempenho, condições, etc.), o que exige a participação de mais peritos e a aceitação de novas despesas. A imposição de encargos adicionais excessivos ao pessoal em funções pode afetar a eficiência e, por conseguinte, produzir o efeito oposto ao desejado.

6.3 Os parceiros sociais e outras partes interessadas representados nos comités de acompanhamento dos PO queixam-se frequentemente do poder da administração nacional na altura de tomar decisões, bem como das pressões no sentido de apresentar dados financeiros em vez de privilegiar melhorias reais. Além disso, reclamam da ausência de uma análise de custo-benefício.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços»

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]

(2016/C 303/14)

Relator: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Em 13 de janeiro de 2016, o Conselho decidiu, 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 aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio de 2016), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 152 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

- 1.1 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de uma lei europeia da acessibilidade.
- 1.2 O CESE considera que a proposta de uma lei europeia da acessibilidade constitui um bom exemplo de legislação da UE destinada a capacitar o mercado interno para servir os cidadãos e as empresas.
- 1.3 Com base na fiscalização do mercado e numa análise das barreiras a nível da UE em matéria de acessibilidade para as pessoas com limitações funcionais, o CESE propõe um alargamento gradual do âmbito da diretiva proposta, uma vez avaliada a aplicação da mesma e em consulta com as partes interessadas, a fim de abranger os terminais de pagamento, os serviços de acolhimento, os serviços de seguros, as revistas e os jornais eletrónicos, bem como as instalações físicas e sítios *web* que permitem o acesso aos produtos e serviços abrangidos pela diretiva.
- 1.4 O CESE incentiva todas as partes visadas a alargar a interpretação da base jurídica da proposta, o artigo 114.º do TFUE, a fim de evitar uma leitura demasiado limitada da fragmentação de mercado existente em matéria de requisitos de acessibilidade.
- 1.5 O CESE propõe que se incluam explicitamente no âmbito de aplicação da diretiva as infraestruturas de transporte e os veículos não abrangidos pela legislação da UE em matéria de acessibilidade, a fim de evitar lacunas regulamentares indesejáveis.
- 1.6 O CESE recomenda que se introduza uma disposição específica na diretiva que estipule que, a partir da data da sua entrada em vigor, as obrigações se aplicam apenas aos novos produtos ou serviços. Tal permitirá evitar perdas nos investimentos já realizados em matéria de acessibilidade.

1.7 O CESE propõe a introdução de um sistema de rotulagem em matéria de acessibilidade em toda a UE, como forma de assegurar que as pessoas com limitações funcionais conseguem com facilidade encontrar informação fiável acerca da acessibilidade de produtos e serviços.

1.8 O CESE recomenda que a diretiva preveja organismos de execução sólidos e devidamente apetrechados, capazes de cooperar com os seus homólogos em todos os Estados-Membros com vista à criação de condições de concorrência equitativas para os operadores económicos em matéria de requisitos de acessibilidade.

1.9 O CESE sublinha a importância de uma fiscalização ativa do mercado, a fim de evitar que o cumprimento da lei europeia da acessibilidade por todas as partes relevantes dependa demasiado de reclamações individuais da parte de consumidores que vivem com limitações funcionais.

1.10 O CESE recomenda que se considere incluir «compreensível» como requisito aplicável a todos os produtos e serviços pertinentes abrangidos pelo âmbito da diretiva.

2. Contexto da proposta

2.1 As medidas de acessibilidade previnem ou eliminam os obstáculos à utilização dos produtos e serviços mais comuns. Permite às pessoas com limitações funcionais, inclusive as pessoas com deficiência⁽¹⁾, perceber, utilizar e compreender estes produtos e serviços, em igualdade de condições com as demais pessoas.

2.2 A procura de produtos e serviços acessíveis é grande e o número de cidadãos com deficiência e/ou limitações funcionais irá aumentar significativamente com o envelhecimento da população da União Europeia.

2.3 Tendo em conta o envelhecimento demográfico, prevê-se que, em 2020, haverá cerca de 120 milhões de pessoas na União Europeia com deficiências múltiplas e/ou menores.

2.4 A melhoria do funcionamento do mercado interno de produtos e serviços acessíveis responde, simultaneamente, às necessidades desses cidadãos/consumidores e das empresas.

2.5 Atualmente, os operadores económicos deparam-se com requisitos de acessibilidade nacionais diferentes e, por vezes, contraditórios, o que os impede de tirar partido das potencialidades do mercado interno.

2.6 A acessibilidade é parte integrante da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD)⁽²⁾, da qual a UE é signatária, bem como 25 dos seus Estados-Membros⁽³⁾.

2.7 A diretiva proposta visa igualmente apoiar os Estados-Membros no cumprimento dos seus compromissos nacionais, bem como das suas obrigações em matéria de acessibilidade, decorrentes da CNUDPD, promovendo, assim, o cumprimento das obrigações assumidas pela UE enquanto parte da convenção.

⁽¹⁾ De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, por «pessoas com deficiência» entendem-se todos aqueles que têm incapacidades físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais duradouras, que, em interação com barreiras de diferente natureza, podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros.

⁽²⁾ Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD).

⁽³⁾ Embora todos os Estados-Membros da UE sejam signatários da convenção, na Finlândia, na Irlanda e nos Países Baixos está atualmente a decorrer o processo da sua ratificação.

2.8 Tal como indicado, existem atualmente certas diferenças entre Estados-Membros no que diz respeito à legislação, normas e orientações em matéria de acessibilidade, sendo muito provável que estas se venham a acentuar à medida que os Estados-Membros desenvolvem novas regras neste domínio. Esta situação decorre em parte da entrada em vigor da CNUDPD na UE e na maioria dos Estados-Membros, bem como da natureza geral das suas disposições, que se prestam a diferentes interpretações e práticas quando aplicadas a nível nacional.

2.9 Consequentemente, as autoridades e os agentes económicos não sabem muito bem que requisitos de acessibilidade devem respeitar para poderem prestar serviços e comercializar produtos além-fronteiras, nem que quadro político se aplica nesta matéria. Além disso, existe o risco de surgirem novas incertezas no futuro, à medida que os Estados-Membros forem avançando com a implementação da CNUDPD.

3. Síntese da proposta

3.1 A proposta de diretiva visa assegurar um quadro comum da UE para a definição e a aplicação de requisitos de acessibilidade de determinados produtos e serviços.

3.2 A proposta de diretiva harmonizará os requisitos de acessibilidade aplicáveis a uma lista de produtos e serviços:

- computadores e sistemas operativos;
- caixas automáticas; máquinas de emissão de bilhetes e máquinas de registo automático;
- telemóveis inteligentes;
- equipamentos de televisão relacionados com serviços de televisão digital;
- serviços de telefonia e equipamentos conexos;
- serviços de comunicação social audiovisual (AVMS) e equipamentos conexos;
- serviços de transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial de passageiros;
- serviços bancários;
- livros eletrónicos;
- comércio eletrónico.

3.3 Além disso, a proposta aplica os mesmos requisitos de acessibilidade para definir e dar conteúdo à — já existente, mas não definida — obrigação de acessibilidade estabelecida na legislação da UE, nomeadamente no domínio dos contratos públicos e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

3.4 A proposta não determina em pormenor como cumprir, na prática, a obrigação de tornar um produto ou serviço acessível, de acordo com os requisitos de acessibilidade. Caso esta abordagem conduza a entraves no mercado interno, a proposta oferece à Comissão outras opções para orientar os Estados-Membros, através, nomeadamente, da normalização ou de medidas de execução.

3.5 A proposta prevê a possibilidade de utilizar normas harmonizadas voluntárias que estabeleçam presunção de conformidade com os requisitos de acessibilidade. Oferece igualmente à Comissão Europeia a possibilidade de elaborar especificações técnicas quando a inadequação da normalização europeia resulte em lacunas evidentes nas orientações em matéria de acessibilidade.

3.6 A proposta prevê procedimentos simplificados para a avaliação da conformidade (declaração sob compromisso de honra) e dos mecanismos de fiscalização do mercado existentes, para avaliar a conformidade dos produtos com os requisitos de acessibilidade. Prevê igualmente um procedimento menos complexo para verificação da conformidade dos serviços.

3.7 A proposta obriga os Estados-Membros a fixar a data de aplicação de todas as medidas da diretiva, incluindo a livre circulação de produtos e serviços, no prazo de seis anos após a sua entrada em vigor.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta da Comissão enquanto instrumento jurídico para capacitar o mercado interno para servir cidadãos e empresas de igual forma.

4.2 A proposta tem enorme potencial para promover um reforço da transparência, clareza e coerência no mercado interno junto dos operadores económicos, incluindo fabricantes e prestadores de serviços, diminuindo desta forma o preço de bens e serviços acessíveis na UE. Em particular, tem potencial para reduzir o limiar de entrada de operadores económicos de menores dimensões, que podem oferecer soluções de acessibilidade fora dos seus mercados nacionais limitados.

4.3 Além disso, a proposta tem potencial para reforçar a confiança dos consumidores com necessidades de acessibilidade relativamente à compra de bens e serviços além-fronteiras, em particular fruto da inclusão do comércio eletrónico no âmbito de aplicação da proposta.

4.4 O CESE considera que a proposta de diretiva seria ainda mais adequada ao seu propósito caso contemplasse um âmbito de aplicação mais alargado e incluísse mecanismos de execução reforçados.

4.5 O CESE solicita à Comissão que volte a considerar a sua interpretação limitada do artigo 114.º do TFUE. A interpretação que serve de base à proposta limita significativamente o âmbito de aplicação da diretiva e não considera de modo suficiente possíveis futuros impedimentos à entrega transfronteiras de bens e serviços acessíveis, ameaçando, desta forma, restringir a inclusão de soluções de acessibilidade no planeamento a longo prazo das empresas que operam em setores e mercados não abrangidos pelo âmbito da proposta.

4.6 O âmbito de aplicação proposto é limitado na medida em que apenas partes de um serviço poderão ser abrangidas pelos requisitos de acessibilidade da diretiva, tornando outras partes inacessíveis ou, em alguns casos, tornando o serviço totalmente inacessível a pessoas com limitações funcionais. Um exemplo são os serviços bancários: a diretiva não obriga os bancos a tornarem as suas instalações físicas acessíveis a pessoas com limitações funcionais.

5. Observações na especialidade

5.1 Com base na fiscalização do mercado e numa análise das barreiras a nível da UE em matéria de acessibilidade para as pessoas com limitações funcionais, o CESE propõe que se considere incluir gradualmente no âmbito de aplicação da diretiva, uma vez avaliada a aplicação da mesma e em consulta com as partes interessadas, os seguintes elementos:

- terminais de pagamento, tais como sistemas de pagamento com ponto de venda para cartões de cliente;
- serviços de acolhimento, incluindo hotéis;
- serviços de seguros, incluindo planos de pensões públicos e privados;
- versões eletrónicas de jornais e revistas;
- áreas construídas ligadas ou que permitam acesso aos produtos e serviços abrangidos pelo âmbito da diretiva;
- sítios *web* e aplicações móveis disponibilizadas por operadores económicos, abrangidos pelo âmbito da diretiva.

5.2 De um modo geral, o CESE recomenda o alargamento da interpretação do artigo 114.º do TFUE para permitir um âmbito mais abrangente da diretiva. De acordo com a jurisprudência do TJUE, a possível fragmentação do mercado, a complexidade técnica da regulamentação de um determinado mercado e a defesa do consumidor são aspetos que também podem ser considerados aquando da apresentação de propostas de atos legislativos com base no artigo 114.º do TFUE ⁽⁴⁾. Por conseguinte, a atual fragmentação do mercado não constitui critério único de aplicação quando da determinação do âmbito de aplicação da diretiva.

5.3 O CESE propõe que se incluam explicitamente no âmbito de aplicação da diretiva as infraestruturas de transporte e os veículos não abrangidos pela legislação da UE em matéria de acessibilidade, a fim de evitar lacunas regulamentares indesejáveis. Um alargamento moderado do âmbito de aplicação da diretiva neste sentido permitiria a definição de requisitos relativos à acessibilidade das infraestruturas de transporte pertinentes, das instalações ligadas às infraestruturas de transporte, bem como dos veículos, que não são abrangidos pela legislação da UE em vigor, evitando assim a distinção arbitrária entre diferentes modos de transporte e infraestruturas de transporte, e tornando mais acessível toda a cadeia de transporte às pessoas com limitações funcionais que pretendem viajar.

5.4 O CESE considera que há que deixar claro que a diretiva, a partir da data da sua entrada em vigor, é aplicável apenas aos novos produtos ou serviços, a fim de evitar perdas nos investimentos já realizados na acessibilidade. Considerando o curto tempo de vida das tecnologias da informação, será sensato reduzir o prazo de seis meses para a entrada em vigor, pelo menos no que diz respeito às disposições aplicáveis às tecnologias da informação e comunicação e serviços conexos.

5.5 Caso partes das áreas construídas e das infraestruturas físicas venham a ser incluídas no âmbito da diretiva, tal como recomendado pelo CESE, poderá ser ponderada a aplicação progressiva dos requisitos de acessibilidade, devendo os produtos e serviços associados às tecnologias da informação e comunicação estar sujeitos a um período de aplicação mais curto e as áreas construídas a um período mais alargado.

5.6 O CESE propõe que a diretiva preveja de modo explícito a criação de um rótulo europeu para a acessibilidade de produtos e serviços, que facilite a aplicação da diretiva. A marcação CE, conforme prevista na proposta da Comissão, não se destina a sinalizar a acessibilidade para os consumidores com limitações funcionais. Não se pode esperar que os consumidores estejam familiarizados com o âmbito de aplicação da proposta de diretiva a ponto de conseguirem determinar se a marcação CE num determinado produto indica o cumprimento da lei europeia da acessibilidade ou o cumprimento de outro tipo de legislação europeia vigente. Por conseguinte, a utilização da marcação CE deve ser considerada como um instrumento que permite a comercialização de produtos e de serviços em conformidade com a legislação aplicável, não como meio de informação aos consumidores sobre a acessibilidade.

5.7 Dado que o regime de marcação CE não abrange serviços, o CESE considera que há razões adicionais para criar um novo rótulo de acessibilidade para a UE em resultado da lei europeia da acessibilidade. Dada a sua natureza, um rótulo que abranja a acessibilidade dos serviços deve prever um certo grau de consciencialização do pessoal pertinente para a questão da acessibilidade.

5.8 O CESE salienta que a diretiva deve prever uma salvaguarda contra a diminuição das normas de acessibilidade existentes, aplicáveis nos Estados-Membros. Os sistemas de rotulagem já existentes em matéria de acessibilidade, que funcionem corretamente, não devem ser comprometidos. Ao mesmo tempo, é essencial que a diretiva assegure que não há requisitos de acessibilidade contraditórios para os operadores económicos.

5.9 O CESE propõe que sejam incluídas na diretiva duas definições adicionais:

- uma definição de prestador de serviços, a fim de evitar possíveis equívocos decorrentes do facto de alguns prestadores de serviços abrangidos pela proposta em causa não se encontrarem abrangidos por outros atos legislativos da UE relacionados com a prestação de serviços;
- uma definição de sítio *web*, a fim de evitar possíveis equívocos decorrentes da oferta de certas funcionalidades num determinado sítio *web*, através do uso de sítios de terceiros. Todos os sítios *web* e funcionalidades dos mesmos, relacionados com os produtos e serviços abrangidos pela diretiva, devem constar explicitamente dessa definição.

⁽⁴⁾ Processo C-217/04, Reino Unido contra Parlamento Europeu e Conselho, 2 de maio de 2006.

5.10 O CESE considera importante que se preste especial atenção à aplicação das disposições propostas em matéria de «alterações substanciais» e «encargos desproporcionados» com vista a evitar uma aplicação arbitrária das isenções das obrigações gerais da diretiva. O CESE reconhece que cabe avaliar a necessidade de «alterações substanciais» e da aplicação do conceito de «encargo desproporcionado» caso a caso. Os representantes da sociedade civil organizada, entre os quais os parceiros sociais, e, em particular, os representantes de organizações de pessoas com deficiência, devem ser associados à aplicação dos conceitos de «alterações substanciais» e de «encargo desproporcionado» em articulação com a fiscalização do mercado prevista na diretiva.

5.11 O CESE propõe que as disposições em matéria de aplicação da diretiva sejam reforçadas no texto da proposta. É essencial que os organismos de execução colaborem na criação de condições de concorrência equitativas para os operadores económicos da UE, tendo por objetivo o cumprimento da diretiva, nomeadamente em matéria de livre circulação de produtos e serviços acessíveis no mercado interno. Por este motivo, um organismo de execução de um Estado-Membro deve ser obrigado a colaborar com os organismos de execução dos outros Estados-Membros. Além disso, os organismos de execução devem ser dotados de capacidade analítica e conhecimentos técnicos adequados. Deste modo, os organismos de execução poderiam fornecer orientações a todas as partes interessadas pertinentes sobre a correta aplicação dos requisitos de acessibilidade da proposta de diretiva.

5.12 O CESE sublinha a importância de uma fiscalização ativa do mercado, a fim de evitar que a aplicação efetiva e transparente da diretiva proposta dependa demasiado de reclamações individuais. Uma abordagem à fiscalização do mercado que tenha por base reclamações individuais acarreta um risco significativo de aplicação arbitrária da diretiva e possivelmente de condições diferentes para os operadores económicos nos vários Estados-Membros, situação que a diretiva visa prevenir.

5.13 O CESE considera positivo que o anexo I da proposta de diretiva, que enumera os requisitos de acessibilidade funcional aplicáveis, inclua igualmente «compreensível» como critério que visa facilitar o acesso de pessoas com deficiências intelectuais, além do público em geral. Porém, os casos em que «compreensível» foi considerado um requisito funcional pertinente afiguram-se algo arbitrários. O CESE recomenda à Comissão que considere incluir «compreensível» como requisito para todos os produtos e serviços abrangidos pelo âmbito da diretiva e dos respetivos anexos.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 768/2005 do Conselho que estabelece uma Agência Comunitária de Controlo das Pescas»

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)]

a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas»

[COM(2015) 673 final]

e a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho»

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Relator: Giuseppe IULIANO

Correlator: Cristian PÎRVULESCU

Em 21 de janeiro e em 4 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, 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 regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 768/2005 do Conselho que estabelece uma Agência Comunitária de Controlo das Pescas»

[COM(2015) 669 final — 2015/0308(COD)],

a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas»

[COM(2015) 673 final]

e a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho»

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE, embora subscreva em geral as propostas de alteração dos regulamentos apresentadas pela Comissão, não deixa, no entanto, de formular algumas observações.

1.2. O encerramento das fronteiras decretado por alguns Estados-Membros está a pôr seriamente em risco o exercício da livre circulação. As instituições europeias devem assegurar o funcionamento de Schengen. Na reunião plenária de 17 de fevereiro de 2016, o CESE adotou uma importante resolução ⁽¹⁾ em defesa do espaço Schengen, na qual insta o Conselho e os Estados-Membros a garantirem o exercício da livre circulação, bem como a consolidação e o alargamento do espaço Schengen.

1.3. As regras de Schengen devem ser aplicadas da mesma forma em todos os Estados-Membros, sendo para tal necessário adotar novas medidas juridicamente vinculativas. No entanto, o CESE não concorda com a proposta da Comissão que visa o estabelecimento de controlos sistemáticos e obrigatórios nas fronteiras externas do espaço Schengen para os cidadãos da UE, uma vez que essa medida limitaria o exercício de uma das liberdades fundamentais.

1.4. Para assegurar o correto funcionamento de Schengen, as fronteiras externas, que são fronteiras comuns, devem ser geridas conjuntamente pela UE e pelos Estados-Membros. O CESE foi a primeira instituição a propor a criação de uma guarda de fronteiras europeia.

1.5. A proposta no sentido de reforçar o mandato da Frontex através de novos equipamentos e de um Contingente de Intervenção Rápida de 1 500 agentes e peritos deverá ser acompanhada de maior transparência no que se refere à governação, às ações e à responsabilização da Agência.

1.6. Importa intensificar a cooperação entre a Agência de Fronteiras e as autoridades nacionais. A Agência deve reforçar o centro de análise de riscos, para o que pode enviar agentes de ligação para os Estados-Membros e dispor de um mandato para avaliar a capacidade operacional e os recursos. A UE tem de garantir que os Estados-Membros cooperam nas operações fronteiriças levadas a cabo pela Agência.

1.7. O direito de intervenção da Agência, mesmo nos casos em que o Estado-Membro não a tenha solicitado, é a medida mais delicada da proposta da Comissão. O CESE concorda que a Comissão possa decidir quanto à intervenção da Agência nas fronteiras externas, mas apenas em situações de urgência e de acordo com um procedimento transparente que preveja a informação imediata dos legisladores europeus (Parlamento e Conselho).

1.8. É necessário melhorar a coordenação entre as diferentes agências e instituições com competência em matéria de controlos das fronteiras, vigilância costeira, segurança marítima, salvamento marítimo, alfândegas e pescas. No entanto, estas agências e instituições devem manter as respetivas missões. Por conseguinte, o CESE propõe que o regulamento faça referência à Guarda de Fronteiras Europeia e que o termo «Costeira» seja suprimido ⁽²⁾.

1.9. Não se deve «militarizar» o controlo das fronteiras. A Guarda de Fronteiras não deve ter um caráter militar, mas sim de polícia civil.

1.10. Sempre que nas fronteiras externas, quer sejam marítimas ou terrestres, haja pessoas em situações que põem em risco a sua vida e segurança, a primeira obrigação da Guarda de Fronteiras, e das outras instituições que atuam em seu lugar, consiste em salvar a vida dessas pessoas e prestar-lhes a devida ajuda. O CESE assinala que, nos últimos meses, milhares de pessoas deslocadas pelas guerras na vizinhança da Europa perderam a vida nas costas e nas fronteiras europeias sem que as autoridades tenham realizado as necessárias operações de salvamento e proteção.

1.11. O CESE considera que a proposta da Comissão de melhoria da gestão das fronteiras externas deve ser adotada em complemento das reformas do sistema comum de asilo. A crise atual é motivada pela incapacidade da UE de desenvolver o sistema comum de asilo e conceder proteção adequada às centenas de milhares de pessoas deslocadas e requerentes de asilo que chegam às nossas fronteiras. Alguns governos rejeitaram as propostas da Comissão e as decisões do Conselho relativas à execução dos programas de recolocação e reinstalação e recusaram-se a cumprir as suas obrigações decorrentes do Tratado e do direito internacional.

⁽¹⁾ JO C 133 de 14.4.2016, p. 1

⁽²⁾ JO C 177 de 18.5.2016, p. 57.

1.12. O CESE salienta que, em muitas ocasiões, as autoridades responsáveis pelas fronteiras não respeitaram o princípio de «não repulsão», explicitamente reconhecido no direito internacional em matéria de asilo e no Tratado. O Comité propõe que o novo sistema integrado de fronteiras externas reforce as garantias de respeito dos direitos humanos.

1.13. A fim de cooperar com a Agência no domínio da proteção dos direitos fundamentais, o CESE propõe que um representante do Comité tenha assento no Fórum Consultivo. Propõe igualmente que o papel do responsável pelos direitos fundamentais seja reforçado de modo a poder agir por iniciativa própria e aplicar o mecanismo de tratamento de queixas proposto pelo Provedor de Justiça.

1.14. O Comité chama a atenção para a situação de abandono e desproteção em que se encontram os milhares de menores não acompanhados que chegam ao território europeu fugidos da guerra, e propõe à Comissão a adoção de medidas urgentes de proteção.

2. Contexto

2.1. O Regulamento (CE) n.º 2007/2004 criou uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex).

2.2. O CESE emitiu um parecer⁽³⁾ em que apoiou a criação da Frontex, tendo reiterado a necessidade de respeitar, nas fronteiras, o direito de asilo (princípio de não repulsão) e de garantir a proteção dos direitos fundamentais.

2.3. Posteriormente, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 estabeleceu um mecanismo para a criação de «equipas de intervenção rápida nas fronteiras» (RABIT, na sigla em inglês), que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que define as competências e funções dos agentes convidados. Com esta alteração do regulamento, cada Estado-Membro tem a possibilidade de requerer, através da Agência, o envio para as suas fronteiras de equipas de intervenção rápida, compostas por peritos de outros Estados-Membros que receberam formação especial.

2.4. O CESE emitiu um parecer⁽⁴⁾ favorável à atualização do regulamento, embora tenha alertado para a necessidade de melhorar a proteção dos direitos humanos e do direito de asilo. Além disso, chamou a atenção para o risco de «militarização» da atividade de vigilância e controlo das fronteiras externas.

2.5. A Diretiva 2008/115/CE, a chamada «Diretiva Regresso», estabelece normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, «no respeito dos direitos fundamentais [...], nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem».

2.6. Na última alteração do regulamento da Frontex, efetuada em outubro de 2011, foi introduzida a definição do controlo de fronteiras como uma responsabilidade partilhada pela UE e pelos Estados-Membros, e prevista a implementação de uma gestão integrada. Foram criadas equipas europeias de guarda de fronteiras, mas continuam a ser os Estados-Membros a solicitar a assistência da Agência. Do mesmo modo, foi reforçado o papel da Frontex nas operações de regresso e aperfeiçoado o mandato da Agência no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais.

3. Proposta da Comissão: A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas

3.1. A proposta da Comissão de criar uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia faz parte das medidas previstas na Agenda Europeia da Migração para reforçar a gestão e a segurança das fronteiras externas da UE, e responde à necessidade de reforçar os controlos de segurança nas fronteiras externas da UE, de acordo com o apelo lançado pelos ministros do Interior em 20 de novembro de 2015⁽⁵⁾.

⁽³⁾ JO C 108 de 30.4.2004, p. 97.

⁽⁴⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2. Esta Guarda incluirá a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, instituída a partir da Frontex, e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, que continuarão a assegurar a gestão corrente das fronteiras externas.

3.3. A nova Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, composta por uma reserva de 1 500 agentes e peritos rapidamente mobilizáveis, que podem ser destacados em menos de três dias, contará com equipamentos técnicos, terá um papel de acompanhamento e supervisão, será dotada de um direito de intervenção, nomeadamente no que se refere à vigilância da guarda costeira e à garantia da segurança interna, bem como de um mandato para operar em países terceiros, e assumirá um papel mais relevante em matéria de regresso. Um documento europeu de viagem normalizado para efeitos de regresso assegurará uma maior aceitação das pessoas retornadas pelos países terceiros.

3.4. A Comissão Europeia propôs igualmente outras medidas para gerir as fronteiras externas da UE e proteger o espaço Schengen sem fronteiras internas. A fim de reforçar ainda mais a segurança dos cidadãos europeus, a Comissão propõe a introdução de controlos sistemáticos, recorrendo à consulta das bases de dados pertinentes com informações sobre todas as pessoas que entram ou saem do espaço Schengen. As propostas apresentadas contribuirão para gerir mais eficazmente os fluxos migratórios, melhorar a segurança interna da UE e garantir o princípio da livre circulação de pessoas.

3.5. A Comissão propõe uma alteração específica ao Código das Fronteiras Schengen, com o objetivo de introduzir a obrigatoriedade de controlos sistemáticos dos cidadãos da UE mediante a consulta de bases de dados, como o Sistema de Informação Schengen, a base de dados de documentos de viagem roubados e perdidos (SLTD, na sigla em inglês) da Interpol e os sistemas nacionais pertinentes nas fronteiras externas terrestres, marítimas e aéreas. A proposta reforça também a necessidade de verificação dos dados biométricos nos passaportes dos cidadãos da União Europeia em caso de dúvida quanto à autenticidade do passaporte ou à legitimidade do titular. A partir de agora, os controlos também passarão a ser obrigatórios ao sair da União Europeia.

4. Observações na generalidade

4.1. Na reunião do Fórum Europeu sobre Migração⁽⁶⁾, realizada em 26 e 27 de janeiro de 2015, a sociedade civil, convocada pela Comissão e pelo CESE, debateu com as instituições europeias a situação de emergência humana no Mediterrâneo e a chegada de fluxos mistos de migrantes e requerentes de asilo. Na sequência das conclusões do Fórum, a Comissão adotou algumas iniciativas para melhorar as políticas de asilo e fronteiras. Não obstante, o Comité lamenta que o Conselho não tenha tido em conta as conclusões do Fórum. Muitos dos atuais problemas poderiam ter sido evitados se tivessem sido postas em prática as suas recomendações.

4.2. A crise atual põe a nu os limites do modelo de gestão das fronteiras externas e as insuficiências do atual mandato da Frontex. O CESE já propôs em anteriores pareceres⁽⁷⁾ que a UE considerasse que as fronteiras externas no espaço Schengen são fronteiras comuns e que, por conseguinte, a responsabilidade deverá ser partilhada entre a UE e os Estados-Membros.

4.3. O CESE foi a primeira instituição a propor a criação de uma Guarda de Fronteiras Europeia. Além disso, elaborou propostas⁽⁸⁾ para a proteção dos direitos fundamentais no controlo das fronteiras e na política de regresso.

4.4. O CESE considera que as propostas da Comissão destinadas a melhorar a gestão das fronteiras externas devem ser adotadas paralelamente às mudanças no sistema comum de asilo. O afluxo maciço de pessoas deslocadas às fronteiras externas de alguns países ultrapassa a capacidade de atuação e demonstra que o sistema de Dublin é incapaz de gerir o afluxo maciço de pessoas deslocadas e de requerentes de asilo. As responsabilidades devem ser partilhadas numa base solidária. O Comité preconiza:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ JO C 451 de 16.12.2014, p. 1, JO C 458 de 19.12.2014, p. 7, JO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁸⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 29.

4.4.1. o cumprimento pela UE do regime de recolocação de emergência e a ativação do mecanismo de recolocação permanente, acordados no Conselho Europeu de 22 de setembro de 2015;

4.4.2. a criação de mais programas de reinstalação para a transferência de refugiados do exterior da UE e seu estabelecimento na União, em colaboração com países terceiros e o ACNUR;

4.4.3. a realização de novos programas de recolocação no interior da UE, proporcionando incentivos financeiros aos Estados-Membros aderentes; um mecanismo de recolocação permanente e sistemático, com base numa chave de repartição.

4.4.4. O CESE já referiu em diversas ocasiões que o sistema de Dublin deve ser alterado e substituído por um sistema mais solidário no interior da UE, que tenha em conta a vontade dos requerentes de asilo e assegure uma partilha das responsabilidades entre os Estados-Membros ⁽⁹⁾.

4.5. A proposta da Comissão reforça o papel da Agência de Fronteiras nas operações de regresso. O Comité lembra que:

4.5.1. o procedimento administrativo de afastamento deve ser individual e a pessoa em causa tem o direito de apresentar os seus argumentos perante as autoridades administrativas e judiciais;

4.5.2. a Carta dos Direitos Fundamentais proíbe expressamente as expulsões coletivas e dispõe 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 tratamentos ou penas desumanos ou degradantes — o princípio da não repulsão.

4.5.3. O CESE advertiu ⁽¹⁰⁾ que a UE não deve considerar a Turquia um «país seguro» em matéria de asilo; também o ACNUR e várias ONG alertaram para o facto de que o recente acordo entre a UE e a Turquia não respeita plenamente o direito internacional de asilo, pois «os refugiados necessitam de proteção, e não de rejeição» ⁽¹¹⁾. Também a decisão da Macedónia de fechar as fronteiras aos refugiados representa uma violação do direito de asilo.

4.6. O CESE considera positivo que, quando da alteração do regulamento da Frontex, em outubro de 2011, se tenha previsto a instituição do Fórum Consultivo e a criação do lugar de agente para os direitos fundamentais, acolhendo favoravelmente que na elaboração da nova proposta de regulamento tenham sido tidas em conta algumas das propostas do Comité ⁽¹²⁾ para a proteção dos direitos fundamentais nas fronteiras externas.

5. Observações na especialidade

5.1. O Comité incentiva uma abordagem tanto *integrada* como *preventiva*, centrada numa análise cuidadosa dos dados sobre a mobilidade nas fronteiras da União e na obtenção de previsões sobre o local e a altura em que as autoridades nacionais poderão necessitar de assistência. É igualmente necessário identificar um conjunto de orientações e indicadores que permitam avaliar em que medida o sistema integrado cumpre esta complexa missão. A experiência e os procedimentos de avaliação do sistema de Schengen são pertinentes para a criação de um mecanismo semelhante de gestão das informações e das medidas operacionais.

⁽⁹⁾ JO C 451 de 16.12.2014, p. 1.

⁽¹⁰⁾ JO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

⁽¹¹⁾ <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>

⁽¹²⁾ Ver nota 8.

5.2. O Comité, não obstante considerar que as decisões vinculativas e o direito de intervenção da Agência são indispensáveis, defende que a União deve recorrer a todos os meios necessários para assegurar a cooperação dos Estados-Membros nas ações levadas a cabo pela Agência nas fronteiras. O CESE concorda que a Comissão deve ter a possibilidade de decidir sobre as suas intervenções nas fronteiras externas, mas apenas em caso de urgência e de acordo com um procedimento transparente que preveja informar imediatamente os legisladores europeus (Parlamento e Conselho). Este aspeto é essencial para o êxito da abordagem integrada e coordenada de gestão das fronteiras, que deverá ser acompanhada de um aumento da transparência e do reforço da sua capacidade de fornecer explicações sobre a governação e as suas ações.

5.3. O Comité reputa necessário reforçar a coordenação entre os vários organismos responsáveis em matéria de guarda costeira, controlo das fronteiras, alfândegas, segurança marítima, operações de busca e salvamento no mar, proteção do ambiente e pescas, permitindo evitar a duplicação de esforços e obter economias, pelo menos no orçamento da União. No entanto, estas agências e instituições devem conservar plenamente o seu mandato e deve evitar-se que fiquem subordinadas a uma superestrutura que tenha por objetivo garantir a segurança.

5.4. O CESE acolhe favoravelmente a criação de uma equipa europeia de vigilância das fronteiras, composta por 1 500 peritos (guardas de fronteira). A dimensão desta equipa pode ser alterada em função das necessidades. Dois aspetos importantes são a rapidez com que os guardas de fronteira são enviados para as zonas fronteiriças e o modo como cooperam com os seus colegas.

5.5. Outra dimensão fundamental para a preparação das operações é a formação. O Comité considera que a formação é necessária tanto para os guardas de fronteira da equipa europeia como para os guardas de fronteira dos Estados-Membros. À Agência cabe um papel ativo na formação e no intercâmbio de boas práticas entre os guardas de fronteira de todos os Estados-Membros. Na realização dos programas de formação, importa dedicar especial atenção aos direitos fundamentais, pois os guardas de fronteira são as primeiras pessoas de contacto dos refugiados e imigrantes, a maior parte dos quais se encontra em situação de grande vulnerabilidade.

5.6. A participação da Agência nas operações de regresso é acolhida favoravelmente. Tendo em conta que esta política ganhará relevo no futuro, os recursos de que dispõe para o efeito poder-se-ão revelar insuficientes. No entanto, há que clarificar, tanto na comunicação como a nível operacional, de que modo a Agência intervirá nas operações de regresso, sobretudo se agir por iniciativa própria. A Agência deve igualmente assegurar que as operações de regresso em que participa respeitam os direitos fundamentais das pessoas em causa⁽¹³⁾.

5.7. A Agência deve cooperar com todas as autoridades pertinentes, a fim de assegurar condições adequadas de instalação das pessoas retornadas, incluindo no que diz respeito à sua segurança. O Comité considera que o respeito pelos direitos humanos é uma condição prévia para a assinatura de acordos de readmissão com países terceiros e opõe-se a que os Estados-Membros ou a UE celebrem acordos de repatriamento com países que não tenham ratificado, ou violem sistematicamente, os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos⁽¹⁴⁾.

5.8. A proteção dos direitos fundamentais deve constituir uma prioridade para a Agência. Os direitos fundamentais aplicam-se a qualquer pessoa, e não apenas aos cidadãos da União. Os requerentes de asilo e os imigrantes estão protegidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁽¹⁵⁾. Mais especificamente, o Comité está preocupado com vários aspetos, como o respeito dos direitos fundamentais em operações realizadas em países terceiros, o princípio da não discriminação em operações de controlo à entrada do território da União, as expulsões coletivas e a expulsão de imigrantes e de requerentes de asilo para países que violam os direitos humanos, e a proteção dos mais vulneráveis, como menores não acompanhados e mulheres.

⁽¹³⁾ O artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais dispõe 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.

⁽¹⁴⁾ Ver nota 8.

⁽¹⁵⁾ Ver nota 8.

5.9. A fim de assegurar que a proteção dos direitos fundamentais recebe a atenção e o apoio necessários, o Comité prontifica-se a prestar apoio à Agência através da sua presença no Fórum Consultivo para os direitos fundamentais. Além disso, recomenda que a Agência manifeste abertura à realização de avaliações independentes das suas operações e procedimentos. No que diz respeito à organização interna da Agência, o Comité considera que a nomeação de um responsável pelos direitos fundamentais pode ser suficiente, desde que disponha de uma estrutura de trabalho sólida e das competências e recursos necessários à sua função.

5.10. O Comité considera adequado e necessário que se crie um novo documento de viagem para cidadãos de países terceiros a utilizar nas operações de regresso.

5.11. O Comité admite a possibilidade de o Código das Fronteiras Schengen ser alterado, desde que se adotem as medidas necessárias para que os controlos de cidadãos da União, independentemente de pertencerem ou não ao espaço Schengen, não afetem a sua mobilidade, que constitui uma das suas liberdades fundamentais. A generalização destes controlos, efetuados através de meios tecnológicos mais ou menos avançados, porá em causa a viabilidade do sistema de Schengen.

5.12. O Comité reitera a necessidade de abertura, a todos os níveis e em todas as operações, em relação à sociedade civil. Lembra que o papel dos cidadãos e da sociedade civil foi fundamental para evitar uma situação ainda mais grave do ponto de vista humanitário, tanto nas águas territoriais dos Estados-Membros como nos seus territórios. O Comité considera prioritário a assistência à sociedade civil, que, dispondo de poucos recursos, procura ajudar em situações de emergência.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão sustentável das frotas de pesca externas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho»

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]

(2016/C 303/16)

Relator: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE

Em 17 e 22 de dezembro de 2015, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, e do artigo 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 gestão sustentável das frotas de pesca externas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho»

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1. O CESE concorda com os objetivos que a Comissão pretende alcançar com a proposta em apreço, pelo que reputa fundamental rever o regulamento em vigor a fim de o simplificar, aumentar a transparência, melhorar a governação, assegurar um controlo eficaz da aplicação das regras, reafirmar a reciprocidade com países terceiros e preservar a cultura milenar da atividade de pesca, assegurando a sua sustentabilidade.

1.2. Porém, o Comité entende que a proposta, como está redigida, é suscetível de gerar uma carga burocrática e administrativa excessiva para a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os operadores que, na falta dos recursos técnicos, materiais e humanos necessários, minará o exercício de simplificação visado e terá um impacto socioeconómico negativo nos empresários e nos trabalhadores do setor das pescas.

1.3. O CESE solicita que sejam afetados recursos humanos e orçamentais suficientes tanto à unidade da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão Europeia que é responsável por estas questões, como às autoridades de controlo dos Estados-Membros, para que possam realizar devidamente o seu trabalho.

1.4. O Comité defende que a responsabilidade do tratamento das autorizações de pesca recaia sobre os Estados-Membros, permitindo à Comissão Europeia verificar a validade da autorização com base nos critérios de elegibilidade. Esta, no seu papel de guardiã dos Tratados, velará, assim, por que os Estados-Membros cumpram as suas obrigações.

1.5. O CESE solicita à Comissão Europeia, ao Conselho dos Ministros das Pescas da UE e ao Parlamento Europeu que tomem em consideração as observações na generalidade e na especialidade constantes do presente parecer.

2. Contexto

2.1. A política comum das pescas (PCP) ocupa-se da conservação dos recursos biológicos marinhos e da gestão das pescas e das frotas que exploram esses recursos. Abrange as atividades de pesca em águas da União, bem como as realizadas fora das suas águas por navios da União. A PCP foi revista no Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013.

2.2. O Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, rege as autorizações para as atividades de pesca exercidas pelos navios de pesca comunitários fora das águas comunitárias e o acesso de navios de países terceiros às águas comunitárias.

2.3. A Comissão considera necessário rever o regulamento atualmente em vigor relativo às autorizações de pesca, a fim de incluir devidamente os objetivos da nova PCP e garantir a coerência com o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), e o Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas.

2.4. Além disso, a Comissão frisa os compromissos internacionais assumidos pela União, enquanto parte contratante da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, pela adesão ao Acordo da FAO sobre o Cumprimento de Medidas de Conservação e Gestão de Recursos no Alto Mar, e pelo Plano de Ação Internacional da FAO para Prevenir, Impedir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada.

2.5. A proposta alarga o âmbito de aplicação a questões como a emissão de autorizações diretas, nos casos em que não exista em vigor um acordo de parceria no domínio da pesca sustentável celebrado com o país terceiro em causa, a autorização e notificação dos navios de apoio dos navios de pesca, o controlo das mudanças de pavilhão, a reatribuição de possibilidades de pesca não utilizadas e a necessidade de estabelecer um quadro jurídico que permita à União melhorar o controlo das atividades dos navios de pesca fretados na União com base nas disposições adotadas pela organização regional de gestão das pescas competente.

2.6. Além disso, a proposta regulamenta muitas outras questões, como o intercâmbio eletrónico de dados entre os Estados-Membros e a Comissão, a criação de um registo eletrónico de autorizações de pesca da União, as regras aplicáveis a navios dos países terceiros que pescam nas águas da União, incluindo os dados relacionados com essas capturas, que devem ser coerentes com as regras aplicáveis aos navios de pesca da União, bem como a possibilidade de adoção, por parte da Comissão, de atos delegados e, se for caso disso, de atos de execução imediatamente aplicáveis.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE concorda com os objetivos que a Comissão pretende alcançar com a proposta em apreço, que visa reforçar a capacidade da UE de monitorizar a frota europeia que pesca fora das águas da UE, independentemente do quadro em que opere e tendo em conta a necessidade de alcançar um equilíbrio entre melhorar o controlo da frota da União e limitar a carga de trabalho para as administrações nacionais e da UE. O Comité reputa fundamental rever o regulamento atualmente em vigor a fim de o simplificar, aumentar a transparência, melhorar a governação, assegurar um controlo eficaz da aplicação das regras, reafirmar a reciprocidade com países terceiros e preservar a cultura milenar da atividade de pesca, assegurando a sua sustentabilidade.

3.2. Porém, o Comité entende que a proposta, na sua redação atual, sem especificar os instrumentos adequados para a simplificação do sistema, é suscetível de gerar uma carga burocrática e administrativa excessiva que, na falta dos recursos técnicos, materiais e humanos necessários, minará o exercício de simplificação visado. É necessário estabelecer um procedimento de emissão de licenças que seja eficaz, garanta a legalidade das mesmas e, ao mesmo tempo, seja simples e célere. Caso contrário, os operadores da UE serão gravemente afetados, sofrendo as consequências dos atrasos na emissão das licenças, como a perda de dias de pesca, e graves prejuízos socioeconómicos.

3.3. O CESE está consciente da escassez de pessoal tanto na unidade da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas responsável por estas questões como nas autoridades de controlo dos Estados-Membros. Por conseguinte, solicita que sejam afetados recursos humanos e orçamentais suficientes para que possam desempenhar devidamente o seu trabalho.

3.4. Reafirmando o importante papel da Comissão Europeia em todo este processo, o Comité defende que a responsabilidade do tratamento das autorizações de pesca recaia sobre os Estados-Membros, permitindo ao mesmo tempo que a Comissão Europeia verifique a validade da autorização com base nos critérios de elegibilidade.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE considera que a definição de «programa de observadores», constante do artigo 3.º, alínea f), deve abranger, além do regime sob a égide de uma organização regional de gestão das pescas (ORGP), o regime dos Estados-Membros, e não só para verificar se o navio cumpre as regras mas também para recolher dados.

4.2. O artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da proposta estabelece que o Estado-Membro de pavilhão só pode emitir uma autorização de pesca se o operador e o navio de pesca não tiverem sido objeto de uma sanção por infração grave durante os 12 meses que antecederam o pedido de autorização de pesca. O CESE considera que este critério de elegibilidade deve ser suprimido uma vez que pode dar origem a uma dupla sanção desproporcionada e discriminatória. O Comité considera que os Regulamentos n.º 1224/2009 (de controlo) e n.º 1005/2008 (INN) já preveem o procedimento e as sanções a aplicar às infrações graves cometidas tanto dentro como fora das águas da UE.

4.3. O artigo 7.º, n.º 5, estabelece que, a pedido da Comissão, o Estado-Membro de pavilhão deve recusar, suspender ou retirar a autorização em caso de «razões de política imperiosas». O CESE salienta que esta formulação é demasiado ambígua e pode dar origem a situações de insegurança jurídica para os operadores, dependendo, caso a caso, do que a Comissão entenda por «razões de política imperiosas». O artigo deveria esclarecer que a recusa, a suspensão ou a retirada da autorização terão lugar, a pedido da Comissão, se esta considerar que há um risco sério de possível infração.

4.4. O artigo 8.º estabelece que um navio de pesca da União só pode exercer atividades de pesca nas águas de um país terceiro se este país for parte contratante ou parte não contratante cooperante dessa ORGP. O CESE frisa a situação da Guiné-Bissau, país com o qual a UE tem um acordo de parceria no domínio da pesca sustentável, mas que não é parte contratante nem parte não contratante cooperante da Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (ICCAT, na sigla em inglês). Por conseguinte, o Comité considera que a UE não deve entrar em questões relativas à soberania dos países terceiros. Por outro lado, um tal requisito colocaria a frota da UE numa situação de desvantagem competitiva em relação às frotas dos países terceiros que não têm de cumprir esse requisito. Em todo o caso, o CESE insta a Comissão Europeia a prosseguir os seus esforços, no quadro do Acordo de Parceria no domínio das pescas, para que a Guiné-Bissau participe nos trabalhos da ICCAT, tendo em vista uma exploração sustentável dos recursos.

4.5. No que se refere ao artigo 12.º, n.ºs 3 e 4, o CESE manifesta a sua preocupação com a possibilidade de a Comissão abrandar o procedimento de concessão das autorizações de pesca.

4.6. No que diz respeito aos artigos 13.º e 14.º, que se referem à reatribuição de possibilidades de pesca não utilizadas no âmbito de um acordo de parceria no domínio da pesca sustentável, o Comité solicita à Comissão Europeia que tal reatribuição seja aplicada com coerência interna também à reatribuição das possibilidades de pesca tanto em águas da UE como em acordos bilaterais de pesca com países terceiros, como a Noruega.

4.7. O artigo 18.º, alínea c), estabelece que o Estado-Membro de pavilhão só pode emitir uma autorização de pesca se o operador tiver fornecido prova da sustentabilidade das atividades de pesca previstas, com base nos seguintes elementos: uma avaliação científica fornecida pelo país terceiro e/ou por uma organização regional de gestão das pescas e uma análise desta avaliação pelo Estado-Membro de pavilhão, com base na avaliação do seu instituto científico nacional. O Comité considera que esta última análise pelo Estado-Membro de pavilhão deve ser suprimida.

4.8. O artigo 19.º, n.º 2, estabelece que a Comissão Europeia terá 15 dias para examinar a documentação apresentada pelos Estados-Membros e, em caso de problemas com algum navio (quanto ao navio em si e/ou ao armamento), mais dois meses para se opor à concessão da autorização de pesca. A aplicação do n.º 2 poderá implicar um atraso considerável na concessão das autorizações de pesca diretas.

4.9. O artigo 27.º prevê que os Estados-Membros de pavilhão sejam obrigados a notificar à Comissão a autorização de pesca pelo menos 15 dias civis antes do início das atividades de pesca previstas no alto mar. Em consonância com o supramencionado, o CESE entende que o prazo de 15 dias deveria ser eliminado, estabelecendo-se simplesmente que a notificação à Comissão Europeia seja realizada «antes» do início das atividades.

4.10. O CESE considera muito conveniente que todo o intercâmbio de informações entre a Comissão e os Estados-Membros, bem como com os países terceiros, se efetue eletronicamente. Além disso, reputa necessário criar um registo eletrónico das autorizações de pesca.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

ANEXO

O seguinte ponto do parecer da secção foi modificado durante a aprovação das alterações correspondentes pela Assembleia, mas recolheu mais de um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 4., do Regimento):

Ponto 4.2

O artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da proposta estabelece que o Estado-Membro de pavilhão só pode emitir uma autorização de pesca se o operador e o navio de pesca não tiverem sido objeto de uma sanção por infração grave durante os 12 meses que antecederam o pedido de autorização de pesca. O CESE considera necessário sancionar devidamente os operadores que cometam infrações graves: a não concessão de autorização de pesca não constitui uma dupla sanção, e sim a aplicação de um critério de elegibilidade. Ademais, o Comité entende que, se for caso disso, tal medida deve ser aplicável exclusivamente em caso de acórdãos não suscetíveis de oposição.

Justificação

Pode dar origem a uma **dupla sanção** que seria **desproporcionada**, visto que o operador e o capitão do navio não só estariam sujeitos às sanções previstas nos artigos 90.º a 92.º do Regulamento n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas, e nos artigos 42.º a 47.º do Regulamento n.º 1005/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, como também não seriam elegíveis para a obtenção da autorização.

Os artigos referidos já preveem sanções pesadas para os operadores que cometam infrações graves, que vão desde a sanção económica (correspondente a, pelo menos, o quintuplo do valor dos produtos da pesca obtidos ao cometer a infração grave) às seguintes sanções acessórias:

- 1) apresamento do navio que cometeu a infração;
- 2) imobilização temporária do navio de pesca;
- 3) confisco das artes de pesca, capturas ou produtos de pesca proibidos;
- 4) suspensão ou anulação da autorização de pesca;
- 5) redução ou supressão dos direitos de pesca;
- 6) exclusão temporária ou permanente do direito de obter novos direitos de pesca;
- 7) proibição temporária ou definitiva de beneficiar de apoio ou subsídios públicos;
- 8) suspensão ou retirada do estatuto de operador económico autorizado concedido nos termos do artigo 16.º, n.º 3.

Além disso, o artigo 92.º do Regulamento n.º 1224/2009 prevê um sistema de pontos para as infrações graves. Se o total de pontos for igual ou superior a determinado número de pontos, a licença de pesca fica automaticamente suspensa por um período mínimo de dois meses. Esse período é de quatro meses se a licença de pesca for suspensa uma segunda vez, de oito meses se a licença de pesca for suspensa uma terceira vez e de um ano se a licença de pesca for suspensa uma quarta vez devido à imposição ao seu titular do número de pontos especificado. Em caso de imposição ao titular do referido número de pontos pela quinta vez, a licença de pesca é definitivamente retirada.

Por outro lado, consideramos que atenta contra o **princípio da não discriminação**, pois perante as mesmas infrações não se aplicariam as mesmas sanções dentro e fora das águas da UE. Perante as mesmas infrações, os que pescam fora da UE teriam uma sanção adicional, como a não elegibilidade durante 12 meses para obter uma autorização de pesca. Estar-se-ia a utilizar «dois pesos e duas medidas» para infrações semelhantes.

Resultado da votação

A favor 92

Contra 50

Abstenções: 23

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercúrio e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1102/2008»

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

Relator: Vladimír NOVOTNÝ

Em 4 de fevereiro de 2016 e em 18 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1.º, e dos artigos 207.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 ao mercúrio e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1102/2008»

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 153 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité recomenda vivamente a adoção da Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercúrio e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1102/2008 **enquanto ponto de partida para a ratificação da Convenção de Minamata** pela União Europeia como um todo e pelos seus Estados-Membros.

1.2. As emissões de mercúrio são um problema mundial que requer uma solução mundial, representada pela Convenção de Minamata. A UE tem sido, juntamente com o Japão, o principal motor da diminuição do fardo que o mercúrio representa para o ambiente (e a população), mas devemos estar conscientes de que o mercúrio e os seus compostos são elementos que irão permanecer no ambiente indefinidamente.

1.3. O Comité constata que a atividade continuada desenvolvida pela UE em relação ao problema do mercúrio, a nível mundial e, sobretudo, da União, levou a uma redução de 75 % das emissões antropogénicas de mercúrio na UE desde 1990, e que as normas jurídicas em vigor garantem o prosseguimento dessa redução de forma progressiva.

1.4. O CESE recomenda que as medidas adicionais que a UE venha a tomar cumpram a aplicação da Convenção de Minamata, logo que ratificada e em vigor. O Comité crê que o quadro legislativo que regulamenta antes de mais as emissões, mas também os processos de produção e os produtos, é suficiente para cumprir os compromissos assumidos no âmbito da convenção, sem comprometer a competitividade da UE no seu conjunto.

1.5. O Comité considera essencial afetar uma percentagem adequada das capacidades da UE nos domínios da ciência e da investigação à problemática do mercúrio e dos seus substitutos nos processos de produção e nos produtos.

1.6. O Comité recomenda ainda que as autoridades competentes da UE e os Estados-Membros signatários da Convenção de Minamata participem, após a sua ratificação, na primeira reunião, em curso de preparação, da conferência das partes (COP1) na convenção sobre o mercúrio, contribuindo com novos conhecimentos que permitam continuar a reduzir as emissões antropogénicas de mercúrio, bem como a sua utilização em produtos e processos de produção.

2. Introdução

2.1. O mercúrio é um elemento natural da terra, com uma abundância média de 0,05 mg/kg na crosta terrestre e variações locais significativas. O mercúrio está também presente em níveis muito baixos na biosfera. A absorção do mercúrio pelas plantas explica a sua presença em combustíveis como o carvão, o petróleo e o gás natural, e também nos biocombustíveis. A combustão de biomassa produz praticamente as mesmas emissões de mercúrio que a combustão do carvão. A problemática do mercúrio e das suas emissões encontra-se descrita em pormenor nos documentos do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) ⁽¹⁾.

2.2. Uma vez libertado, o mercúrio sobrevive no ambiente sob diversas formas circulando no ar, na água, nos sedimentos, no solo e na biota. Pode transformar-se (sobretudo através do metabolismo microbiano) em metilmercúrio, que tem a capacidade de se acumular nos organismos e, em particular, na cadeia alimentar aquática (peixes e mamíferos marinhos). A razão por que o mercúrio e os outros metais pesados são considerados uma ameaça para o ambiente mundial reside no facto de serem bioacumuláveis e capazes de se propagarem na atmosfera a longas distâncias.

2.3. Em algumas zonas do mundo, em particular fora da UE, um número significativo de pessoas está exposto a quantidades de mercúrio muito acima dos níveis considerados seguros. De acordo com as melhores estimativas, as emissões antropogénicas de mercúrio na atmosfera elevam-se a 1 960 toneladas por ano a nível planetário, incluindo 87,5 toneladas por ano na UE (4,5 % do total). As emissões diretas de mercúrio para a água elevam-se a 900 toneladas por ano, e a contribuição das emissões naturais (erosão das rochas e atividade vulcânica) representa aproximadamente o mesmo valor. Do anexo 1 consta uma panorâmica das emissões antropogénicas de mercúrio.

2.4. Não obstante o declínio no consumo mundial de mercúrio (a procura mundial decresceu mais de metade relativamente aos níveis de 1980) e os preços baixos, a extração mineira de mercúrio ocorre ainda em vários países do mundo, sendo a China e Cazaquistão os seus maiores produtores. Na Europa, a produção primária já cessou desde 2003, mas o mercúrio é isolado como um subproduto de outros processos de extração e processamento de matérias-primas minerais. Este mercúrio é classificado como resíduo e é tratado em conformidade com a legislação em matéria de resíduos.

2.5. Quantidades importantes de mercúrio chegam igualmente ao mercado mundial na sequência da conversão ou encerramento de instalações destinadas à produção cloro-alcálica de países que utilizavam mercúrio em regiões onde, contrariamente à UE, o comércio do mercúrio ainda não foi proibido.

2.6. As emissões da combustão de carvão e dos processos de incineração, incluindo os siderúrgicos e a produção de metais não ferrosos, constituem a principal fonte de emissões antropogénicas e sobretudo de emissões de compostos de mercúrio nas proximidades de fontes emissoras específicas na UE. A análise das diversas opções abrange tanto a retenção do mercúrio e de outros elementos no processo de depuração de efluentes gasosos, como os processos específicos de retenção do mercúrio sempre que pertinentes.

2.7. Outra fonte importante de emissões antropogénicas, principalmente de mercúrio elementar, decorre da utilização de amálgamas como material de obturação dentária. Parece que, nesta área, as emissões (antes de mais para a água) são muito mais controláveis e que as tecnologias disponíveis nesta matéria são amplamente utilizadas no mundo desenvolvido.

2.8. O Comité já manifestou as opiniões da sociedade civil sobre a questão das emissões nocivas de mercúrio e dos compostos de mercúrio em pareceres anteriores, sendo o presente parecer o seguimento natural desse trabalho ⁽²⁾.

⁽¹⁾ PNUA, 2013. «Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport» [Avaliação sobre o mercúrio a nível mundial 2013: Fontes, emissões, descargas e propagação ambiental]. Departamento de Produtos Químicos do PNUA, Genebra, Suíça.

⁽²⁾ JO C 318 de 23.12.2006, p. 115.
JO C 168 de 20.7.2007, p. 44.
JO C 132 de 3.5.2011, p. 78.

3. Documento da Comissão

3.1. A União e 26 Estados-Membros assinaram a nova Convenção Internacional sobre o Mercúrio. Esta convenção, também denominada Convenção de Minamata, abrange, à escala mundial, todo o ciclo do mercúrio, da mineração primária até à gestão dos resíduos de mercúrio, com o objetivo de proteger a saúde humana e o ambiente das emissões antropogénicas de mercúrio e dos seus compostos para a atmosfera, a água e o solo. A UE e a maior parte dos seus Estados-Membros assinaram esta nova Convenção Internacional sobre o Mercúrio, que já recolheu 128 assinaturas e foi ratificada, até ao momento, por 25 países ⁽³⁾.

3.2. A avaliação aprofundada do acervo da União identificou algumas lacunas regulamentares que importa colmatar para assegurar o pleno alinhamento do direito da União com a convenção ⁽⁴⁾. A proposta ora em apreciação visa colmatar essas lacunas, que dizem respeito às seguintes questões:

- importação de mercúrio;
- exportação de certos produtos que contêm mercúrio adicionado;
- utilização de mercúrio em determinados processos de fabrico;
- novas utilizações de mercúrio em produtos e processos de fabrico;
- utilização de mercúrio em mineração aurífera artesanal e em pequena escala; e
- utilização de mercúrio em amálgamas dentárias.

3.3. Por motivos de clareza jurídica, as obrigações decorrentes da convenção que ainda não foram transpostas para o direito da UE devem ser integradas num único ato legislativo.

3.4. É necessário reforçar a coerência e a clareza jurídica; para tal, a proposta em apreço deve revogar e substituir o Regulamento (CE) n.º 1102/2008, mantendo as suas obrigações substantivas ainda necessárias.

3.5. Os objetivos da iniciativa ora em apreciação são também coerentes com os da estratégia «Europa 2020» para um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável. A proposta contribuirá para criar condições equitativas, a nível mundial, para os processos industriais que utilizam ou emitem de forma não intencional mercúrio e compostos de mercúrio, bem como para o fabrico e o comércio de produtos com mercúrio adicionado, promovendo assim a competitividade da indústria da União.

3.6. Além disso, a proposta promove, sempre que possível, a simplificação e a clarificação do acervo, de forma a proporcionar uma execução melhor e mais eficaz.

3.7. A avaliação de impacto concluiu que a ratificação e aplicação da Convenção de Minamata trarão à UE benefícios significativos no domínio do ambiente e da saúde humana, devido, essencialmente, à redução prevista das emissões de mercúrio provenientes de outras partes do mundo.

4. Observações na generalidade

4.1. O CESE saúda a adoção da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, pois é um documento que representa o culminar de um longo esforço com vista a criar um enquadramento jurídico responsável que permita limitar, à escala mundial, a longo prazo e duradouramente os efeitos adversos do mercúrio e dos seus compostos. O Comité constata que a proposta de regulamento cumpre integralmente o principal objetivo de proteger a saúde e o ambiente dos efeitos nocivos do mercúrio.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>.

⁽⁴⁾ Avaliação de impacto que acompanha a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o mercúrio e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1102/2008 e a Proposta de decisão do Conselho relativa à celebração da Convenção de Minamata sobre o mercúrio — documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2016) 17 final.

4.2. O Comité congratula-se vivamente com o contributo das instituições da UE, mas também dos diferentes Estados-Membros, para o processo de conceção e negociação da Convenção de Minamata e respetiva ratificação.

4.3. O CESE congratula-se não menos vivamente com a aplicação sistemática, tanto no passado como no presente, em todo o processo, dos princípios essenciais da subsidiariedade e da proporcionalidade, sem detrimento para a eficácia dos atos jurídicos adotados à escala da UE e a nível mundial.

4.4. O Comité está convencido de que o esforço desenvolvido pela Europa contribuirá para uma rápida ratificação da Convenção de Minamata até ao final de 2016 e para uma limitação adequada dos riscos sanitários e ambientais decorrentes das emissões antropogénicas de mercúrio e da sua utilização à escala do planeta. Além disso, o Comité manifesta a sua convicção de que o regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho não deve ultrapassar — e não ultrapassará — o âmbito das exigências impostas pela Convenção de Minamata.

5. Observações na especialidade

5.1. O CESE congratula-se igualmente com o facto de o regulamento refletir os resultados das consultas junto das partes interessadas na UE, bem como dos debates sobre a Convenção de Minamata realizados com especialistas sob a égide do PNUA. Felicita a Comissão por ter completado com êxito a sua análise muito exigente e extensa, que culminou com o projeto de regulamento ora em apreciação.

5.2. O CESE faz seu o parecer da Comissão, segundo o qual não se justificam restrições ao comércio que ultrapassem as exigências da convenção, designadamente a proibição incondicional da importação de mercúrio, dado que seriam mais onerosas para a indústria da União e não proporcionariam benefícios ambientais significativos.

5.3. O Comité também faz seu o parecer manifestado pela Comissão na sua proposta de regulamento, segundo o qual também não se justificam restrições às exportações de certos produtos com mercúrio adicionado, dado que o consumo e as descargas de mercúrio para o ambiente permaneceriam, na sua essência, inalterados e que, na sequência da proibição, as emissões de mercúrio poderiam aumentar nos países terceiros.

5.4. O Comité endossa igualmente, sem restrições (em conformidade com as conclusões das consultas e os resultados dos estudos), a tese segundo a qual a restrição do uso do mercúrio em certos processos de fabricação e o seu uso nos novos processos de fabrico devem ser proporcionais aos riscos a eles associados e decorrerão de um processo evolutivo no desenvolvimento tecnológico de longo prazo.

5.5. O Comité faz suas, no entanto, as disposições da Convenção de Minamata segundo as quais as partes devem tomar medidas com vista a desincentivar o desenvolvimento de novos processos de fabrico que utilizem mercúrio, bem como a produção e a colocação no mercado de novos produtos com mercúrio adicionado.

5.6. O Comité constata que a aplicação da Diretiva 2001/80/CE relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão provocou, e continua a provocar, uma limitação significativa das emissões de mercúrio no setor de energia, que é o setor que mais contribui para as emissões antropogénicas e as imissões de mercúrio no solo e na água, devido ao processo de deposição atmosférica. Desde 1990, a UE conseguiu reduzir as suas emissões antropogénicas de mercúrio em mais de 75 %⁽⁵⁾. A execução integral da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais contribuirá de forma significativa para reduzir ainda mais as emissões de mercúrio. O CESE concorda com o ponto de vista da Comissão e manifesta a sua convicção de que não é necessário, neste momento, alterar ou complementar os requisitos da Diretiva relativa às emissões industriais, concretamente no que respeita às emissões de mercúrio.

⁽⁵⁾ Fonte: Agência Europeia do Ambiente (AEA), «Trends in Emissions of Heavy Metals» [Tendências em matéria de emissões de metais pesados], http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3.

5.7. O CESE aprova a abordagem proposta com vista a limitar as emissões de mercúrio de processos industriais com base no conceito de melhores técnicas disponíveis (MTD) e dos seus documentos de referência.

5.8. O CESE defende a necessidade de adotar disposições legislativas relativas ao armazenamento permanente e seguro do mercúrio retirado do circuito de produção industrial em estruturas geológicas adequadas, por exemplo em minas de sal abandonadas. O CESE insta a Comissão a definir urgentemente critérios relativos às instalações de armazenamento, bem como exigências referentes ao armazenamento de resíduos contaminados com mercúrio.

5.9. O Comité congratula-se com a posição equilibrada da Comissão Europeia sobre a questão do uso de amálgamas em estomatologia, baseada nos conhecimentos científicos já disponíveis. Considera que os requisitos em matéria de equipamento aplicáveis às instalações de cuidados dentários, nomeadamente a obrigação da instalação de separadores de mercúrio e a restrição do uso de amálgamas dentárias na sua forma encapsulada, são suficientes para limitar eficazmente as descargas de mercúrio para o ambiente e para proteger a saúde humana ⁽⁶⁾. Simultaneamente, o CESE chama a atenção para os potenciais riscos ainda mal conhecidos e definidos que poderão apresentar os novos materiais dentários que virão substituir o uso da amálgama.

5.10. Simultaneamente, o CESE chama a atenção para o aumento dos custos de serviços reembolsados pelos orçamentos de saúde pública e para o eventual impacto sanitário e social em certas categorias de pacientes, caso esses encargos sejam repercutidos neles.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Comité Científico dos Riscos para a Saúde e o Ambiente (CCRSA): «Opinion on the environmental risks and indirect health effects of mercury from dental amalgam» [Parecer sobre os riscos ambientais e os efeitos indiretos sobre a saúde do mercúrio de amálgamas dentárias] (atualização de 2014).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização da faixa de frequências de 470-790 MHz na União»

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]

(2016/C 303/18)

Relator: Raymond HENCKS

Em 16 de fevereiro de 2016 e em ..., o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, 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 decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização da faixa de frequências de 470-790 MHz na União

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de maio de 2016.

Na 517.^a reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 167 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova a proposta da Comissão sobre a disponibilização coordenada, com base num calendário predefinido, das capacidades recentemente libertadas na faixa de frequências de 694-790 MHz (a seguir designada «faixa de 700 MHz»). Os operadores de comunicações móveis poderão assim prestar serviços de banda larga sem fios no âmbito da tecnologia de quarta geração avançada e da futura quinta geração, reduzindo, ao mesmo tempo, o fosso digital geográfico através de uma melhor cobertura das zonas rurais e de uma maior velocidade de transmissão.

1.2 O CESE receia, porém, que os preços resultantes da nova tecnologia utilizada na frequência de 700 MHz, bem como o preço da venda em leilão das novas capacidades, se traduzam em custos adicionais para os consumidores que são inoportáveis para uma camada crescente da população, bem como para algumas pequenas empresas, ao ponto de poder comprometer a capacidade de muitas pessoas vulneráveis disporem dos meios financeiros necessários para participar na nova dinâmica digital. O CESE convida, pois, os Estados-Membros a criarem um regime de compensações, no respeito das regras da UE em matéria de auxílios estatais, a fim de evitar um novo agravamento do fosso económico.

1.3 É provável que as características físicas da propagação radioelétrica da faixa de 700 MHz reabram o debate sobre os potenciais efeitos da exposição ao campo eletromagnético na saúde. O CESE reitera o seu pedido ⁽¹⁾ à Comissão para que prossiga os trabalhos neste domínio, no respeito do princípio da precaução, atendendo nomeadamente a que continuam a ser necessários estudos mais aprofundados sobre o tema.

1.4 O CESE convida os Estados-Membros, quando da concessão dos direitos de utilização da faixa de 700 MHz aos serviços de comunicação eletrónica de banda larga sem fios, a assegurarem que as diferentes redes de transportes coletivos beneficiam dos canais necessários a uma cobertura adequada.

⁽¹⁾ JO C 242 de 23.7.2015, p. 31.

1.5 Por último, visto que determinados Estados-Membros já atribuíram as novas capacidades de frequência por venda em leilão e encetaram o respetivo procedimento nacional para a sua utilização, o CESE convida a Comissão a acompanhar muito atentamente a evolução da situação e a intervir, no âmbito das suas competências na matéria, ao menor risco de fragmentação do mercado único.

2. Introdução e contexto

2.1 Na sequência do abandono da televisão analógica e da passagem para a televisão digital terrestre, cujas tecnologias ocupam um espectro radioelétrico muito menos vasto do que as tecnologias analógicas, obtiveram-se importantes poupanças ao nível da largura de banda (cerca de 18 % dos recursos totais) em resultado da libertação anterior, na faixa de 800 MHz, do dividendo digital para as comunicações móveis.

2.2 O espectro atualmente utilizado pela televisão terrestre situa-se nas frequências baixas da denominada «banda UHF» (faixa de 470-862 MHz), as quais apresentam características físicas de propagação radioelétrica mais potentes (menos atenuação do que nas frequências mais altas).

2.3 Estas frequências distinguem-se por difundirem o sinal a maior distância e por terem um poder de penetração mais elevado, sendo por isso particularmente adaptadas à cobertura das zonas rurais e à difusão nos edifícios. A libertação das frequências baixas é muito útil para a banda larga móvel bidirecional ultrarrápida, e também vantajosa em termos de custos de construção das redes (requerendo menos emissores ou estações de transmissão) e de finanças públicas, uma vez que os direitos de utilização destas frequências podem ser vendidos aos operadores segundo regras precisas estabelecidas pelas autoridades reguladoras das telecomunicações — por esse motivo, merecem por vezes o epíteto de «frequências de ouro». Os operadores de comunicações móveis e os operadores do setor audiovisual competem pela atribuição das referidas frequências por parte dos poderes públicos.

2.4 Atualmente, a faixa de 470-790 MHz é utilizada para a difusão de serviços de comunicação social audiovisual, entre os quais a televisão digital terrestre, bem como para a produção de programas e eventos especiais (equipamentos PMSE, como os microfones sem fios e os auriculares utilizados em espetáculos e para a transmissão das instruções da *régie* nos estúdios de televisão). As frequências atualmente utilizadas para a última geração da tecnologia das comunicações móveis são as faixas de 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz e 2 600 MHz.

2.5 Na Conferência Mundial das Radiocomunicações de 2012, decidiu-se atribuir aos serviços de comunicações móveis de banda larga na Europa e em África uma grande parte das frequências libertadas na faixa de 470-790 MHz (denominada faixa de 700 MHz).

2.6 Esta atribuição de frequências aos serviços de comunicações móveis na faixa de 700 MHz, que oferece capacidades de banda larga suplementares, responde em pleno ao objetivo do programa plurianual em matéria de política do espectro radioelétrico (PPER) da UE, segundo o qual os cidadãos deverão ter acesso à banda larga a velocidade nunca inferior a 30 Mb/s até 2020.

2.7 Segundo as estimativas da Comissão, a nova repartição das frequências gera custos para os operadores de televisão, devido à passagem da norma de difusão da televisão digital de MPEG-2 para MPEG-4 (entre 600 e 890 milhões de EUR) e/ou para HEVC (entre 450 e 660 milhões de EUR), bem como para os consumidores, que terão de pagar 40 a 100 EUR suplementares por agregado familiar para adquirir novos decodificadores ou adaptadores.

3. Conteúdo da proposta de decisão

3.1 A proposta em apreço visa aproveitar a libertação de capacidades na frequência de 700 MHz para a harmonização quase total desta faixa a nível mundial, nomeadamente mediante a sua designação e autorização concertadas a nível da UE. Para o efeito, haverá que:

- harmonizar as condições técnicas aplicáveis aos serviços de comunicações eletrónicas sem fios em banda larga, com base no princípio da neutralidade tecnológica e dos serviços;

- adotar ao nível dos Estados-Membros e comunicar em toda a União os programas nacionais de reorientação da faixa de frequências de 700 MHz para a banda larga sem fios antes do final de 2017, concluindo no mesmo prazo os acordos necessários de coordenação transfronteiras das frequências;
- adotar um prazo comum (até meados de 2020) para a disponibilização das capacidades na faixa de 700 MHz;
- exigir que os Estados-Membros, antes de junho de 2022, possibilitem a comercialização dos direitos de utilização desta faixa de frequências.

3.2 No atinente às faixas de frequências sub-700 MHz, haverá que:

- assegurar a disponibilidade da faixa de frequências de 470-694 MHz, ou de partes da mesma, para a prestação de serviços de comunicação social audiovisual ao público em geral por via terrestre, incluindo a televisão com acesso livre, bem como para a utilização dos equipamentos áudio PMSE sem fios, em função das necessidades nacionais de radiodifusão;
- avaliar, antes de 2025, a utilização da faixa de frequências sub-700 MHz, levando em conta os resultados da Conferência Mundial das Radiocomunicações a realizar pela UIT em 2023.

4. Observações gerais

4.1 O CESE congratula-se com a atribuição das capacidades libertadas na faixa de 700 MHz para a prestação de serviços de comunicações em banda larga sem fios, ao mesmo tempo que se mantêm capacidades suficientes para a televisão digital terrestre.

4.2 O CESE também aprova a proposta da Comissão relativa a uma disponibilização coordenada, com base num calendário predefinido, evitando assim uma execução «desordenada» à imagem da experiência negativa que se verificou quando da autorização das frequências libertadas da faixa de 800 MHz depois de 2008, sem um calendário de execução. Ao mesmo tempo, sugere que a Comissão preste apoio aos Estados-Membros com vista à conclusão atempada de acordos transfronteiras em matéria de frequências com países terceiros vizinhos, a fim de facilitar a disponibilização da faixa de 700 MHz para a banda larga sem fios no mercado único. O CESE também aprova a proposta da Comissão relativa a uma disponibilização coordenada, com base num calendário predefinido, evitando assim uma execução «desordenada» à imagem da experiência negativa que se verificou quando da autorização das frequências libertadas da faixa de 800 MHz depois de 2008, sem um calendário de execução.

4.3 A atribuição de capacidades de frequência nas faixas de 700 MHz aos operadores de comunicações móveis permitir-lhes-á, a médio prazo, permanecer na vanguarda dos progressos nesse mercado, o qual está a avançar no sentido de um sistema de telefonia móvel de quarta geração aprofundada para passar à quinta geração, atualmente em fase de teste, que poderá atingir velocidades de 10 a 50 Gb/s. Para os consumidores, a tecnologia de quinta geração (5G) implicará maior velocidade e largura de banda, permitindo o desenvolvimento da Internet das Coisas, dos vídeos em linha, das aplicações no âmbito da saúde em linha, dos hologramas, etc.

4.4 O CESE nota, com satisfação, que a futura conectividade através da faixa de 700 MHz é particularmente adequada para assegurar uma melhor cobertura das zonas rurais, o que contribuirá para a redução do fosso digital geográfico.

4.5 Por outro lado, a nova repartição das frequências comportará para os consumidores um custo decerto mais elevado do que as previsões da Comissão (ver ponto 2.7 *supra*). Com efeito, tanto as despesas a cargo dos operadores, resultantes da alteração das normas de codificação da televisão digital, como o preço de aquisição das novas capacidades na faixa de 700 MHz por parte dos operadores de comunicações móveis, se repercutirão nos consumidores — os quais, além dos novos descodificadores/adaptadores de televisão, terão de adquirir novos telefones inteligentes, uma vez implementados os serviços móveis de quinta geração.

4.6 Por conseguinte, os preços resultantes, direta ou indiretamente, da reatribuição da frequência de 700 MHz poderão tornar-se incomportáveis para uma camada crescente da população, bem como para algumas pequenas empresas que, de resto, pagam amiúde um preço mais elevado pelo acesso à tecnologia digital do que os utilizadores «integrados» por não preencherem as condições das ofertas concebidas em benefício dos grandes utilizadores. Por esse motivo, muitas pessoas vulneráveis não terão a autonomia necessária para fazer valer os seus direitos, por vezes única e exclusivamente acessíveis por via digital, tais como determinadas prestações ou subsídios para as pessoas idosas ou para os jovens à procura de emprego. A fim de evitar um novo agravamento do fosso económico e de assegurar a conectividade digital universal, o CESE convida os Estados-Membros a criarem um regime de compensações, no respeito das regras da UE em matéria de auxílios estatais, em prol dos consumidores vulneráveis, para que todos possam tirar partido da nova dinâmica digital.

4.7 É provável que as características físicas da propagação radioelétrica da faixa de 700 MHz reabram o debate sobre os potenciais efeitos da exposição ao campo eletromagnético na saúde. O CESE reitera o seu pedido ⁽²⁾ à Comissão para que prossiga os trabalhos neste domínio, no respeito do princípio da precaução, atendendo nomeadamente a que continuam a ser necessários estudos mais aprofundados sobre o tema.

4.8 A proposta de decisão também estabelece que, «ao concederem os direitos de utilização da faixa de 700 MHz aos serviços de comunicações eletrónicas sem fios em banda larga, os Estados-Membros devem lançar consultas a nível nacional e estudar a possibilidade de tomar medidas para garantir um elevado nível de qualidade de cobertura da sua população e território». O CESE entende, neste contexto, que os operadores devem dispor dos canais necessários para assegurar uma cobertura adequada de banda larga móvel ultrarrápida, não só ao nível das zonas mais rurais mas também das diferentes redes de transportes coletivos.

4.9 Visto que determinados Estados-Membros já atribuíram as novas capacidades de frequência por venda em leilão e encetaram o respetivo procedimento nacional para a sua utilização, o CESE convida a Comissão a acompanhar muito atentamente a evolução da situação e a intervir, no âmbito das suas competências na matéria, ao menor risco de fragmentação do mercado único.

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽²⁾ Ver nota de rodapé 1.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro das relações da UE com o Grupo de Estados ACP»

(2016/C 303/19)

Relatora: Brenda KING

Em 15 de julho de 2015, 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

«Futuro das relações da UE com o Grupo de Estados ACP»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 19 de abril de 2016.

Na 517.^a reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 192 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações e conclusões

1.1. O termo do Acordo de Parceria de Cotonu em 2020 constitui uma oportunidade para rever a parceria ACP-UE e determinar a forma que esta deve assumir e quais as questões a abordar. A Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) estão dispostos a renovar a relação — dado que os países ACP são considerados parceiros essenciais —, mas salientaram que pretendem explorar todas as opções, incluindo alternativas a um tratado e a uma abordagem coletiva.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) assinala que devem ser os países ACP a decidir se querem continuar a funcionar em conjunto.

1.3. O CESE recomenda que a UE procure alcançar uma parceria moderna, equitativa e eficaz com os países ACP, que transcenda a relação de doador-beneficiário e tenha por base uma política externa coerente e integrada da UE, assente no princípio da coerência das políticas para o desenvolvimento.

1.4. Este enquadramento deve garantir a participação de organizações da sociedade civil, incluindo o setor privado, cuja missão específica deve consistir em acompanhar e avaliar o impacto da aplicação deste acordo no desenvolvimento sustentável das partes signatárias. Importa fornecer à sociedade civil o apoio técnico e financeiro necessário para assumir esse papel.

1.5. O Acordo de Parceria de Cotonu na sua forma atual — um misto de investimento e desenvolvimento económico com uma abordagem política e baseada em valores — já é um complemento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). O acordo pós-Cotonu deve, no entanto, ter em consideração as recomendações apresentadas no presente parecer e prever medidas para o acompanhamento e a avaliação do acordo. O CESE está disposto a desempenhar um papel importante neste processo.

1.6. O CESE recomenda que todas as formas de apoio ao desenvolvimento que a UE presta a países terceiros sejam abrangidas pelo mesmo quadro jurídico, estejam sujeitas aos mesmos controlos democráticos do Parlamento Europeu e mantenham os mesmos aspetos positivos do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

1.7. A parceria UE-ACP já proporciona um quadro abrangente para a resolução de questões globais, tais como as alterações climáticas, o qual demonstrou ser eficaz nas negociações da COP 21. Há que desenvolver esforços conjuntos para reforçar a resiliência dos países ACP e da UE e para dar resposta aos eventuais impactos negativos de fenómenos como catástrofes naturais, ruína económica e migrações originadas por alterações climáticas.

1.8. O CESE apoia a participação das organizações da sociedade civil nos domínios políticos relativos ao acordo UE-ACP, desde a sua conceção até ao seu acompanhamento, implementação e avaliações *ex post*. Através de um processo abrangente de diálogo estruturado e de consultas regulares com as organizações da sociedade civil, a parceria estará em consonância com o espírito do Acordo de Cotonu, ao incluir plenamente os intervenientes não estatais, como enunciado no artigo 6.º deste acordo.

1.9. Tomando como base o acervo da cooperação UE-ACP, ambas as partes podem desenvolver eficazmente e de forma paritária estratégias comuns para os futuros quadros de desenvolvimento da cooperação, tanto Sul-Sul como triangular. O intercâmbio mútuo entre estes parceiros poderá ser um catalisador eficaz para abordar o novo quadro de desenvolvimento internacional e os desafios globais, nomeadamente os relacionados com o papel dos países de rendimento médio.

1.10. A futura parceria deve dar substância ao conceito de «parceria de iguais», sublinhado no novo quadro, que reconhece a universalidade dos desafios na UE e nos países ACP, nomeadamente, as desigualdades de rendimento, o desemprego dos jovens, as alterações climáticas e muito mais. Através de uma cooperação em conjunto e em pé de igualdade, os parceiros da UE e dos países ACP poderão tentar resolver os desafios em matéria de desenvolvimento na UE e nos Estados ACP.

2. Introdução

2.1. A União Europeia (UE) e os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) dispõem de um acordo de cooperação internacional abrangente e juridicamente vinculativo que reúne mais de metade dos Estados-nação do mundo. Designado Acordo de Parceria de Cotonu (APC ou Acordo de Cotonu), foi assinado no Benim em 2000, e visa reforçar a cooperação de longa data entre a UE e os países ACP no domínio da política, do comércio e do desenvolvimento. Este acordo levou à criação de uma série de instituições que facilitam a cooperação entre os países ACP e a UE, ao nível dos governos, funcionários públicos, membros do parlamento, órgãos de poder local e sociedade civil, incluindo o setor privado. Tem por base uma relação histórica entre a UE e as suas antigas colónias, que evoluiu desde então através de uma série de acordos pós-coloniais: desde os Acordos de Associação de Iaundé I e II, passando pelas convenções entre a Comunidade Económica Europeia e as antigas colónias francesas em África (1963-1975), às sucessivas convenções de Lomé ACP-UE (1975-2000) e, mais recentemente, ao Acordo de Parceria assinado em Cotonu (2000).

2.2. Dado que o Acordo de Cotonu termina em 2020, a Comissão Europeia e a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança publicaram, em 6 de outubro de 2015, um documento de consulta conjunta. O objetivo, como indicado no referido documento, consiste em avaliar «se [o acordo] permanece válido para o futuro e se proporciona uma plataforma para fazer avançar os interesses comuns», tendo em conta a evolução institucional, política e socioeconómica tanto da UE como dos países ACP, num mundo que mudou significativamente nos últimos 15 anos.

2.3. Participação da sociedade civil — observações na especialidade sobre o diálogo político

2.3.1. O CESE congratula-se com o facto de o artigo 6.º do Acordo de Cotonu apoiar a participação dos intervenientes não estatais, ao reconhecer que desempenham um papel essencial na parceria. Lamenta, no entanto, que a cooperação se tenha centrado tanto nos governos, embora se reconheça que o diálogo político é importante para promover a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

2.3.2. O CESE reitera o papel fundamental dos intervenientes não governamentais ao longo de todo o processo de desenvolvimento e no acompanhamento dos acordos de parceria económica (APE). É evidente que um quadro pós-Cotonu mais aberto e participativo tem mais probabilidades de alcançar resultados significativos.

2.3.3. O CESE constata, com deceção, que vários países ACP estão a introduzir legislação restritiva que limita o trabalho dos intervenientes não estatais, o que, em alguns casos, teve consequências negativas na participação ativa das organizações da sociedade civil. O índice de sustentabilidade de 2014 para as organizações da sociedade civil ⁽¹⁾ destaca que, em muitos países da África Subsariana, estas organizações — em particular, as que se centram na promoção e defesa dos direitos humanos — têm sido alvo de crescentes limitações ou ameaças de limitações ao seu trabalho.

(1) <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>.

2.3.4. O CESE recomenda que enquadramento acordado após 2020, seja ele qual for, reforce a legitimidade das organizações da sociedade civil, em especial, e dos intervenientes não estatais, em geral, enquanto verdadeiros intervenientes nos processos de elaboração das políticas. Além disso, o CESE está consciente de que a exclusão dos intervenientes não estatais têm implicações fundamentalmente negativas. Solicita, por conseguinte, compromissos técnicos e financeiros mais fortes para incentivar e apoiar a participação ativa das organizações da sociedade civil.

3. Contexto — Acordo de Cotonu

3.1. A assinatura do Tratado de Roma, em 1957, associou os países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia num quadro de cooperação formal e privilegiada que estruturou as relações da Europa com os países ACP. O Grupo de Estados ACP, criado pelos seus membros com o Acordo de Georgetown em 1975, era inicialmente constituído por 46 Estados ACP: 36 de África, 7 das Caraíbas e 3 do Pacífico. Atualmente, o Grupo de Estados ACP é constituído por 79 países — 48 da África Subsariana, 16 das Caraíbas e 15 do Pacífico (Cuba é membro, embora não signatário do Acordo de Cotonu e a África do Sul é parte contratante do acordo mas está dispensada de determinadas disposições). Desde 2000, a cooperação ACP-UE tem sido regida pelo Acordo de Cotonu.

3.2. O objetivo central do Acordo de Cotonu de redução da pobreza e, a prazo, da sua erradicação, em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial articula-se em torno de três pilares complementares:

- **Diálogo político:** o Acordo de Cotonu foi vanguardista, na medida em que se baseia num diálogo político abrangente que exige importantes compromissos bilaterais, estabelecendo que «o diálogo [se] centra [...], designadamente, em questões políticas específicas de interesse comum ou de importância geral para a realização dos objetivos enunciados no Acordo, nomeadamente o comércio de armas, as despesas militares excessivas, a droga e o crime organizado, ou a discriminação étnica, religiosa ou racial. O diálogo inclui igualmente uma avaliação periódica da evolução em matéria de respeito pelos direitos humanos, de princípios democráticos, do Estado de direito e da boa governação.»
- **Relações económicas e comerciais:** o Acordo de Cotonu diverge dos anteriores acordos comerciais de Lomé e de Lomé, regidos por preferências não recíprocas concedidas unilateralmente pela UE. A UE reconheceu que, no que diz respeito aos fundamentos económicos, o sistema atual falhou e os países ACP têm ficado cada vez mais marginalizados no comércio mundial, mesmo com as preferências pautais generosas⁽²⁾. Os novos acordos comerciais a negociar no âmbito do Acordo de Cotonu — os acordos de parceria económica (APE) — foram concebidos para ultrapassar esta situação e permitir finalmente a integração dos países ACP na economia mundial. O APE respeita as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) ao reduzir o impacto negativo das «preferências não recíprocas» em países em desenvolvimento não-ACP, e fomenta a integração regional, na medida em que faz a ponte entre as instituições económicas regionais ACP e as zonas de comércio livre (ZCL). Embora as negociações para estes acordos de comércio livre recíproco e assimétrico tenham tido início em 2002, o Cariforum é a primeira e a única região a ter assinado um APE abrangente (em 2007), que vai para além do comércio e inclui as «questões de Singapura». As negociações com as outras regiões têm decorrido com algum atrito devido a diferentes visões quanto ao desenvolvimento económico e, até ao momento, apenas foram concluídos alguns APE intercalares, que abrangem unicamente o comércio de mercadorias, com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, a Comunidade da África Oriental e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental.
- **Comércio e integração regional:** o APE visa favorecer a integração regional e tem por base a lógica de que uma maior integração regional pode ajudar a aumentar a capacidade comercial e, por seu turno, promover o crescimento, o emprego e o desenvolvimento económico. No entanto, as críticas ao APE alegam exatamente o contrário, que o APE constitui, na verdade, um entrave a uma maior integração regional. Este argumento baseia-se na convicção de que o APE não prevê a necessária transformação estrutural das economias dos países ACP, o que lhes permitiria reforçar o seu lugar e subir na cadeia de valor mundial.

⁽²⁾ Karel de Gucht, comissário europeu responsável pelo Comércio, «A Partnership of Equals» [Uma parceria entre iguais], 20.^a sessão da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE, Quinxassa, 4 de dezembro de 2010, p. 3. Consultado em 26 de dezembro de 2012, em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf.

- Comércio e desenvolvimento sustentável: ironicamente, o APE tem sido alvo de muitas críticas por não ser suficientemente ambicioso, especialmente no que se refere ao desenvolvimento sustentável. Os APE intercalares com as três regiões de África foram criticados, nomeadamente por deputados ao Parlamento Europeu, por não terem nenhum capítulo relativo ao desenvolvimento sustentável. Na sua opinião, esta situação prejudica o âmbito de aplicação ambicioso do acordo, o compromisso da UE em matéria de desenvolvimento sustentável e o seu próprio princípio da coerência das políticas para o desenvolvimento. No caso do APE Cariforum-UE, apesar de este ser o único acordo abrangente até à data, os críticos salientaram que as disposições restritivas em matéria de exportações poderiam pôr em causa a capacidade da região de responder a choques sistémicos e, por sua vez, comprometer a capacidade da região de alcançar a segurança alimentar.
- **Cooperação para o desenvolvimento:** os instrumentos e métodos de cooperação destinam-se a pôr em prática os princípios do Acordo de Cotonu, centrando-se nos resultados, na parceria e na apropriação. A programação e a execução do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) são, por conseguinte, concebidas como uma responsabilidade conjunta.
- **O FED** é diretamente financiado por contribuições voluntárias dos Estados-Membros da UE, à margem do orçamento da União Europeia, mas é negociado em paralelo com outros instrumentos de financiamento externo da UE, a fim de assegurar a coerência. É gerido pela Comissão Europeia e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), que gere o Mecanismo de Investimento e fornece empréstimos, garantias e fundos, tanto do FED como de recursos próprios, a empresas privadas dos países ACP, a curto e a longo prazo para projetos do setor privado e público.
- **O total das dotações do FED aumentou**, mantendo este o seu carácter intergovernamental e a sua estrutura de governação, o que permitiu que se tornasse o principal elemento da cooperação para o desenvolvimento da UE, fora do âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP). Devido ao historial e ao estatuto jurídicos singulares do FED, bem como à sua base intergovernamental, o Parlamento Europeu não tem poderes de codecisão nesta matéria, mas a sua Comissão do Desenvolvimento participa em debates de política geral e é uma importante parte interessada do Acordo de Cotonu. A Assembleia Parlamentar Paritária também tem poderes para exercer um controlo parlamentar sobre as dotações do FED destinadas aos programas indicativos nacionais e aos programas indicativos regionais.
- **O FED e a orçamentação** — o Parlamento Europeu, através do processo de quitação especial, dá quitação à Comissão Europeia pela gestão e execução do FED. A orçamentação — inscrição do FED no orçamento da UE — continua a ser uma fonte de tensões entre o Parlamento e o Conselho, embora a Comissão já tenha sugerido, em várias ocasiões, que o FED seja inscrito no orçamento da União.
- O CESE considera que todas as formas de apoio que a UE presta a países terceiros devem ser abrangidas pelo mesmo quadro jurídico e estar sujeitas aos mesmos controlos democráticos do Parlamento Europeu. Por conseguinte, solicita a integração do FED no orçamento da UE, preservando ao mesmo tempo os aspetos positivos deste fundo (por exemplo, a reciprocidade e a responsabilidade mútua), o que resultará numa política de desenvolvimento da UE mais coerente.

4. Contexto — Um mundo em mudança

4.1. Como reconhecido no documento de consulta conjunta, o mundo mudou significativamente desde 2000, ano em que o acordo entrou em vigor. A nível da UE, a União foi alargada a 13 novos Estados-Membros entre 2000 e 2013, e passou a incluir um total de 28 Estados-Membros. Os novos Estados-Membros não têm laços coloniais históricos, pelo contrário, têm um historial diferente, ou inexistente, de relações comerciais, económicas e políticas com os países ACP, além das relações criadas desde a adesão à UE. A nível global, o mundo tornou-se mais povoado, interligado, interdependente, complexo e volátil, e enfrenta novos desafios, como as alterações climáticas, os impactos da globalização, o aumento dos atos de terrorismo, os conflitos e a migração maciça.

4.2. Desde 2000, surgiram novas potências económicas em África, na Ásia e na América Latina, e outros grupos de parceria, como a União Africana e o G77, estando muitos países ACP no bom caminho para alcançar o estatuto de país de rendimento médio entre 2020 e 2030, reduzindo assim a sua dependência em relação à ajuda externa.

4.3. A parceria da UE com as três regiões que compõem o Grupo de Estados ACP foi reforçada fora do âmbito do Acordo de Cotonu, embora em sinergia com o mesmo. A Parceria Estratégica África-UE, a estratégia comum para a Parceria Caraíbas-UE, e a estratégia para uma parceria reforçada com as ilhas do Pacífico refletem esta realidade. A cooperação com as organizações regionais e sub-regionais também foi intensificada, em especial através dos APE e nos domínios da paz e da segurança.

4.4. Apesar de se terem registado progressos no desenvolvimento mundial, ainda existem importantes lacunas, desde as centenas de milhões de pessoas que continuam a viver em condições de pobreza extrema, à desigualdade entre homens e mulheres e ao aumento das emissões globais de dióxido de carbono, superior a 50 % desde 1990. A nível internacional, em setembro de 2015 foi adotado um novo quadro global sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respetivo financiamento, que aborda simultaneamente os desafios interligados da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável. Este quadro assenta numa nova «parceria global» que mobiliza todos os meios de execução e todos os intervenientes e se aplica universalmente a todos os países.

4.5. O CESE recomenda, por conseguinte, um quadro eficaz para as relações internacionais para além da relação doador-beneficiário, adequado à sua finalidade para aplicar os ODS e obter melhores resultados para os cidadãos, tanto dos países ACP como da Europa, através da cooperação em matéria de política, economia e desenvolvimento.

5. Observações na especialidade

5.1. *Pilar da cooperação para o desenvolvimento*

5.1.1. O CESE considera que o reequilíbrio da parceria, em conformidade com a Agenda 2030, com os seus 17 ODS, será o quadro mais adequado para «reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global» (ODS 17). Estes objetivos oferecem um quadro comum, contemplando 169 metas, que visa erradicar a pobreza e a fome, garantir o acesso à energia sustentável e a preços abordáveis para todos, construir infraestruturas resilientes, lutar contra as alterações climáticas e os seus efeitos, e promover o Estado de direito e a igualdade de acesso à justiça para todos.

5.1.2. Em consonância com o princípio da coerência das políticas para o desenvolvimento, o quadro dos ODS oferece uma orientação holística e complementar para que as futuras relações UE-ACP alcancem objetivos comuns com alcance mundial. Além disso, visto que as políticas internas da UE têm implicações externas, que podem ter um impacto negativo nos países parceiros, trabalhar em conjunto para realizar os ODS tem efeitos indiretos positivos na garantia da coerência das políticas para o desenvolvimento, uma vez que harmoniza as prioridades e respeita, ao mesmo tempo, as agendas de desenvolvimento regionais.

5.1.3. Os recursos financeiros necessários para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são enormes e, de acordo com o Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento, cerca de 80 % desses recursos destinam-se ao investimento em infraestruturas. Embora o FED continue a ser uma importante fonte de financiamento para os países menos desenvolvidos, a sua dimensão é reduzida, em comparação com o orçamento geral de muitos países, e prevê-se que diminuirá. No entanto, a mobilização dos recursos nacionais em muitos países ACP pode ser uma importante fonte de financiamento do desenvolvimento. No seu relatório de 2013 intitulado *Financing for Development post-2015* [Financiamento do desenvolvimento após 2015], o Banco Mundial estima que entre 50 % e 80 % do financiamento de infraestruturas no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deverá provir dos recursos dos próprios países.

5.1.4. Por conseguinte, o CESE considera que se deve recorrer ao financiamento ao desenvolvimento para reforçar a capacidade de mobilizar e utilizar os recursos nacionais. Por exemplo, de acordo com a OCDE, cada dólar de ajuda pública ao desenvolvimento gasto no desenvolvimento de capacidades administrativas em matéria fiscal pode, consoante a situação do país, gerar receitas fiscais suplementares no valor de milhares de dólares. Calcula-se que, na maioria dos países africanos, os impostos correspondam apenas a 10 %-15 % do PIB⁽³⁾. Do mesmo modo, os países ricos em recursos podem ser apoiados no desenvolvimento das suas capacidades para negociar contratos equitativos com as empresas mineiras e outras empresas extrativas, a fim de aumentarem as receitas, de modo a cumprirem os seus compromissos em matéria de ODS. Além disso, os países ACP deverão ser apoiados nos seus objetivos de industrializar e transformar as suas próprias matérias-primas e mercadorias para os mercados locais, regionais e internacionais.

⁽³⁾ *The Economist* (número de 16.4.2015), «Making Africa Work» [Aumentar a produtividade em África].

5.1.5. O CESE recomenda igualmente que se coopere no futuro para fazer face à grave escassez de trabalhadores qualificados nos setores de rápido crescimento nos países ACP, em particular atendendo às previsões das Nações Unidas de que a África atingirá os 2 500 milhões de habitantes, o que corresponde a um quarto da população mundial ⁽⁴⁾. Incluem-se neste contexto os setores das indústrias extrativas, da energia, da água, das infraestruturas, da agricultura, da saúde e das telecomunicações. Esta escassez de competências é uma das razões pelas quais os países ACP exportam matérias-primas, que são transformadas noutras partes do mundo, em detrimento das indústrias e empregos desses países. Estes países também precisam de ter investigação e soluções inovadoras próprias, para enfrentarem os desafios em matéria de desenvolvimento, incluindo as alterações climáticas. No entanto, o rácio investigadores-população é muito baixo nos países africanos. O Burquina Faso, por exemplo, dispõe de 45 especialistas em investigação e desenvolvimento por milhão de habitantes, e a Nigéria tem 38, relativamente a uma média de 481 na América Latina e 1 714 no Extremo Oriente ⁽⁵⁾. A migração circular também deve ser vista como parte da solução para a escassez de competências. O programa Erasmus+ já prevê a migração circular dos jovens da UE. Há que estabelecer disposições semelhantes para os jovens dos países ACP, o que implica reenquadrar o debate sobre migração, a fim de colocar a tónica sobre a mobilidade, em particular entre os jovens, para fins de educação e formação, estágios e intercâmbios, entre outros.

5.1.6. A UE e os seus Estados-Membros, seguindo o princípio da coerência das políticas para o desenvolvimento, e a referida recomendação no sentido de reforçar a capacidade administrativa em matéria fiscal através do apoio ao desenvolvimento, devem dar uma resposta eficaz à questão dos fluxos financeiros ilícitos. A governação fiscal é de importância primordial e pode contribuir para o desenvolvimento sustentável dos países ACP. Em África, em particular, perde-se mais em fluxos financeiros ilícitos do que o continente recebe de ajuda pública ao desenvolvimento e investimento direto estrangeiro em conjunto.

5.1.7. A futura parceria deve também reconhecer o papel não negligenciável das remessas dos emigrantes e da diáspora, que se tornaram uma fonte essencial de investimento direto estrangeiro nos países ACP, ultrapassando a ajuda pública ao desenvolvimento. No entanto, é importante que os Estados-Membros da UE honrem o compromisso de despenderem 0,7 % do RNB, como parte das iniciativas que empreendem para cumprir o princípio da coerência das políticas para o desenvolvimento.

5.2. O pilar das relações económicas e comerciais

5.2.1. Os APE têm por objetivo promover a integração regional e preveem a criação de Comunidades Económicas Regionais de países ACP. As negociações tiveram início em 2002, mas depararam-se logo com condicionalismos de tempo decorrentes da derrogação da OMC relativa à manutenção do tratamento preferencial para os países em desenvolvimento do Grupo de Estados ACP em relação a outros países em desenvolvimento não ACP, que expiraria em 2007.

5.2.2. As negociações dos APE tornaram-se difíceis por uma série de razões: diferentes capacidades de negociação e maturidade das várias comunidades económicas regionais dos países ACP, visões díspares quanto ao desenvolvimento e à integração regional e ao comércio assente na reciprocidade, entre outras. Desde que as negociações começaram, em 2002, existem agora APE abrangentes e APE provisórios, bem como diversos regimes comerciais diferentes aplicáveis aos países ACP, incluindo o sistema de preferências generalizadas (SPG/SPG+) e a iniciativa «Tudo menos armas».

5.2.3. Os APE têm por objetivo, nomeadamente, contribuir para o crescimento económico sustentável, a erradicação da pobreza, a melhoria das condições de vida e da integração regional, entre outros. Por isso, a execução e o acompanhamento eficazes do funcionamento destes acordos serão fundamentais para a consecução destes objetivos.

5.2.4. Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente a criação de um quadro (ou seja, comités consultivos mistos), a fim de garantir que as organizações da sociedade civil da UE e dos países ACP têm um papel a desempenhar nas estruturas de acompanhamento dos APE, que as suas recomendações na sequência do acompanhamento são aplicáveis, que os processos são compatíveis com o desenvolvimento sustentável e que esse quadro continuará em vigor após 2020. Nos casos em que as negociações de APE já tenham sido concluídas, como por exemplo o APE com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, e que, por conseguinte, seja pouco provável que venham a ser reabertas, o CESE defende que se negocie um protocolo neste sentido, a anexar ao APE.

⁽⁴⁾ *The Economist* (número de 16.4.2015), «Making Africa Work» [Aumentar a produtividade em África].

⁽⁵⁾ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>.

5.2.5. As delegações da UE desempenham um papel fundamental e devem colaborar com os intervenientes não estatais locais, bem como com as instituições regionais dos países da UE e dos países ACP, a fim de realizarem uma ação conjunta transparente, coordenada e eficaz. Além disso, deve haver uma coordenação conjunta dos roteiros para as organizações da sociedade civil das delegações da UE e da correspondente estratégia regional ACP para as organizações da sociedade civil, a fim de promover uma abordagem global para a participação das organizações da sociedade civil.

5.2.6. O CESE apela, além disso, para uma ampla participação não só da sociedade civil, mas também do mundo académico, das empresas e dos parceiros sociais (entre outros, designadamente organizações de agricultores, mulheres e jovens) nestes comités consultivos mistos (CCM), recomendando que sejam dotados de recursos adequados, com um orçamento acessível, que facilite a sua capacidade de atuar de forma eficaz e autónoma. Além do mais, o CESE sublinha a importância do financiamento para a participação das organizações da sociedade civil na parceria por ambos os parceiros, a fim de dar plena substância à «parceria de iguais» a que a UE e os Estados ACP aspiram.

5.3. *Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)*

5.3.1. O FED é considerado uma fonte fiável e previsível de financiamento do desenvolvimento, que desempenha um papel importante na manutenção do interesse dos países ACP no Acordo de Cotonu. Uma forma controversa de financiamento do FED é o apoio orçamental, ou apoio direto aos orçamentos nacionais, com ou sem prioridades predefinidas (apoio orçamental setorial ou apoio orçamental geral). No período de 2002 a 2010, a Comissão afetou um total de 6,2 mil milhões de euros ao apoio orçamental geral — mais de 90 % destinado a África. No entanto, qualquer que seja a forma desta futura parceria, nem as relações com as Caraíbas e o Pacífico devem ser diluídas nem a classificação como país de rendimento médio, em geral, deve constituir um obstáculo ao desenvolvimento sustentável. A futura parceria deve estimular e conferir prioridade à inclusão.

5.3.2. Em média, um quinto dos fundos do FED é utilizado para o apoio a determinados setores e ao orçamento. Embora o apoio ao orçamento seja geralmente considerado um método eficaz para canalizar a ajuda dos doadores, fragiliza a responsabilização e a governação, pois carece de um acompanhamento adequado e de condicionalidade suficiente. Além disso, tem pouca visibilidade — uma vez que passa a fazer parte do orçamento geral do país, a maior parte dos cidadãos e das partes interessadas nacionais não estão cientes da dimensão das contribuições do FED.

5.3.3. O CESE recomenda vivamente que, a bem da melhoria da responsabilização e da transparência, todas as formas de apoio ao desenvolvimento que a UE presta a países terceiros sejam abrangidas pelo mesmo quadro jurídico, estejam sujeitas aos mesmos controlos democráticos do Parlamento Europeu e mantenham os mesmos aspetos positivos da parceria.

5.3.4. As reações provenientes das reuniões regionais do CESE revelam que os intervenientes da sociedade civil consideram os procedimentos de candidatura ao financiamento da UE demasiado morosos, burocráticos e opacos. Além disso, os processos de candidatura são demasiado complexos para muitos intervenientes não estatais e, em alguns países, as informações pertinentes estão pouco divulgadas.

5.3.5. O CESE tem recomendado regularmente o desenvolvimento das capacidades das organizações da sociedade civil, conferindo-lhes acesso aos recursos necessários para serem parceiros eficazes na promoção da apropriação e do acompanhamento das estratégias de desenvolvimento, da governação e dos direitos humanos nos respetivos países e regiões, conforme o disposto no artigo 6.º do Acordo de Cotonu. Estes princípios devem ser defendidos, tanto nos países da UE como nos países ACP.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Revisão da Política Europeia de Vizinhança»

[JOIN(2015) 50 final]

(2016/C 303/20)

Relator: Andrzej ADAMCZYK

Correlator: Gintaras MORKIS

Em 18 de novembro de 2015, 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 conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Revisão da Política Europeia de Vizinhança

[JOIN(2015) 50 final].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 19 de abril de 2016.

Na 517.^a reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 162 votos a favor, 15 votos contra e 21 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a adoção da comunicação conjunta da Alta Representante e da Comissão Europeia — Revisão da Política Europeia de Vizinhança, e reconhece que muitas das propostas por si apresentadas no parecer sobre o documento de consulta conjunto — Para uma nova Política Europeia de Vizinhança ⁽¹⁾ estão incluídas na revisão, que constitui uma tentativa de redefinir a política europeia de vizinhança (PEV) de modo a torná-la mais eficaz.

1.2 A necessidade de revisão da PEV decorre, por um lado, do fracasso de uma abordagem universal e uniforme e, por outro, do atual processo de fragmentação e decomposição da relativa uniformidade que caracterizava os países da vizinhança tanto meridional como oriental.

1.3 A nova PEV deve reconhecer que os desenvolvimentos dramáticos nestas regiões têm origem tanto em pressões externas como na instabilidade interna, associada à pobreza, desigualdade, falta de oportunidades, corrupção, radicalização política e religiosa e extremismo violento.

1.4 A revisão da PEV tem por intuito conferir-lhe flexibilidade suficiente para continuar a abranger os países que não são capazes ou não estão dispostos a cumprir todos os requisitos relativos à integração económica ou ao alinhamento pelo acervo comunitário. Neste sentido, a nova PEV é concebida num espírito de inclusividade.

1.5 A fim de restringir os danos causados pelos desenvolvimentos dramáticos nas regiões vizinhas, a comunicação estabelece uma nova prioridade de **estabilização** e uma nova abordagem de **diferenciação**.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o documento de consulta conjunto intitulado «Para uma nova Política Europeia de Vizinhança» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 91).

1.6 A ênfase dada à estabilização explica a preponderância que a questão da segurança interna e externa assume na comunicação. Todavia, apesar da limitação dos instrumentos à disposição da UE, a atual postura reativa deve ser substituída por uma política proativa de dinamização dos esforços diplomáticos, visando a prevenção de conflitos e a resolução pacífica dos conflitos pendentes.

1.7 O CESE pretende salientar a importância do desenvolvimento económico enquanto principal condição prévia para um ambiente estável e seguro nas regiões vizinhas da UE. A UE deve ser muito coerente na prestação de apoio económico aos parceiros da PEV, na melhoria das condições a longo prazo e no reforço da motivação em prol da realização de reformas económicas, do aumento da competitividade e da modernização da regulamentação das empresas.

1.8 É igualmente claro que o desenvolvimento económico deve ser acompanhado pelas suas dimensões social e ambiental, pois só a combinação destes fatores pode contribuir eficazmente para verdadeiros progressos, estabilidade e paz social.

1.9 O CESE entende que o novo método de trabalho assente na diferenciação reflete uma perspetiva de realismo político, as disparidades crescentes entre os países parceiros, bem como a diversidade das suas aspirações. No entanto, ainda que nem todos os critérios económicos possam ser cumpridos, a UE não deve comprometer a questão dos valores europeus fundamentais, incluindo a dimensão social, o respeito dos direitos humanos universais, a democracia e o Estado de direito. É de lamentar que o princípio do respeito das normas laborais da OIT não seja mencionado na comunicação, enquanto pedra angular de relações laborais sólidas.

1.10 Não se dá a devida ênfase ao papel da sociedade civil organizada e do diálogo social e civil autónomo. Os objetivos da PEV, incluindo a estabilização, nunca poderão ser alcançados sem uma participação substancial de organizações independentes da sociedade civil. Nunca devemos esquecer que a integração europeia é, acima de tudo, um projeto de paz e que a sociedade civil tem um interesse fulcral no seu êxito.

1.11 A comunicação nada diz sobre o atual défice de diálogo social e civil ou a violação do direito de associação e de livre organização na região da PEV.

1.12 A comunicação parece propor uma abordagem tendencialmente defensiva, reduzindo as ambições da PEV em consonância com a redução do seu potencial. É um facto que a UE tem sido confrontada com desenvolvimentos adversos e, por vezes, dramáticos nas regiões vizinhas tanto a sul como a leste, mas a falta de visão não ajudará a sair do impasse. O CESE propõe a definição de uma nova agenda da PEV, arrojada e dinâmica, incluindo a perspetiva de adesão à UE de alguns países parceiros que têm semelhante aspiração e dispõem de capacidade e disponibilidade para cumprir os requisitos.

1.13 O CESE congratula-se com a declaração de que uma comunicação mais eficaz e a promoção das políticas da UE estarão no centro da nova política europeia de vizinhança, permitindo explicar melhor a lógica subjacente às políticas europeias e o impacto positivo das ações concretas da UE. Contudo, é igualmente importante limitar o perigo decorrente da deturpação da informação, da desinformação e da propaganda, que chocam com a realidade, os valores da UE e os princípios da PEV.

1.14 Importa salientar que a PEV é afetada por fatores externos, tanto a sul como a leste. O Daex está a tentar desestabilizar, nomeadamente, os países da vizinhança meridional pelo terrorismo e pela guerra. Os esforços diplomáticos e as ações militares da Rússia visam diretamente a PEV, em especial a Parceria Oriental. Além disso, a sua intervenção militar no sul reforça o regime autoritário sírio.

2. Necessidade de uma nova PEV revista

2.1 O CESE acolhe favoravelmente a revisão da política europeia de vizinhança pela Comissão, que visa redefinir os seus objetivos e a sua abordagem geral, na sequência dos desenvolvimentos dramáticos em regiões vizinhas da UE.

2.2 As relações da UE com os países vizinhos alicerçam-se no artigo 8.º, n.º 1, do TUE, nos termos do qual a União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação.

2.3 Na sua origem, as metas visadas pela PEV eram bastante ambiciosas e o objetivo geral era alcançar uma associação política tão estreita quanto possível e maximizar o grau de integração económica com os vizinhos a sul e a leste da UE.

2.4 Uma das consequências da integração económica é o acesso potencialmente maior ao mercado único da UE, que tem de ser acompanhado por reformas difíceis nos planos político, económico e institucional, bem como por um compromisso para com a democracia, o Estado de direito e o respeito dos direitos humanos.

2.5 Todavia, desde 2003-2004, altura em que a PEV foi concebida, a vizinhança da UE sofreu mudanças dramáticas e o princípio original de uma «abordagem única» revelou-se completamente ineficaz.

2.6 A partir de 2014, a vizinhança oriental foi gravemente afetada pela política agressiva da atual presidência e governo da Rússia, com destaque para a guerra na Ucrânia e as manobras (parcialmente bem-sucedidas) destinadas a atrair os vizinhos orientais da UE para a União Económica da Eurásia, dominada pela Rússia.

2.7 Embora reconhecendo que todos os países têm direito à sua própria perspectiva política, é de notar que a atual administração russa faz tenções de desenvolver a sua própria política de vizinhança, que é incompatível com a PEV, e quer ser considerada um ator global e uma entidade de importância análoga à da UE.

2.8 Apesar de a cooperação construtiva entre a UE e a Rússia poder ser benéfica para ambas as partes, afigura-se improvável que, num horizonte próximo, se consiga evitar um conflito de interesses na vizinhança oriental, a menos que a Rússia altere a sua atitude agressiva e subversiva. A evolução recente da situação na Síria é a prova de que tal se poderá aplicar também à vizinhança meridional.

2.9 Na vizinhança meridional, com a guerra na Síria, os conflitos na Líbia, o surgimento do Daexe, os desenvolvimentos políticos controversos nalguns países da região e outros conflitos armados no Médio Oriente, as fortes esperanças de paz e de transformação democrática associadas à Primavera Árabe têm vindo a desvanecer-se, pelo menos em relação ao futuro próximo.

2.10 Todos estes desenvolvimentos negativos e as disparidades crescentes em muitos domínios entre países vizinhos, quer a sul quer a leste, exigem uma redefinição das prioridades, uma nova abordagem, novos métodos de trabalho e uma diplomacia europeia mais proativa e eficaz. A comunicação dá resposta a estes desafios.

3. Estabilização — uma nova prioridade

3.1 A Comissão concordou com os pontos de vista do CESE quanto à necessidade de inscrever a estabilidade, a segurança reforçada, a flexibilidade e a diferenciação, bem como uma maior apropriação mútua, nas prioridades da PEV revista. A revisão identifica a estabilização como o desafio mais urgente em muitas regiões da vizinhança e, por conseguinte, recomenda que passe a constituir a principal prioridade política da nova PEV.

3.2 O CESE considera que esta recomendação é judiciosa, já que os desenvolvimentos recentes provam que a UE só parcialmente conseguiu fomentar a estabilidade, a prosperidade e a segurança na vizinhança.

3.3 Além disso, é por demais evidente que as ameaças à estabilidade das regiões vizinhas poderão não só constituir obstáculos significativos à transição democrática e ao processo de reforma exigidos pela UE, mas também afetar negativamente quer os países bem-sucedidos na sua transformação sob o impulso da PEV, quer a própria UE.

3.4 É necessário reforçar consideravelmente a prevenção e a gestão dos conflitos, tendo sobretudo em conta que muitos conflitos pendentes continuam a representar uma séria ameaça à estabilidade na vizinhança tanto meridional como oriental. A fim de desempenhar um papel positivo na procura de soluções pacíficas, a Europa deve, por um lado, permanecer imparcial e, por outro, prestar assistência às vítimas, às pessoas mais vulneráveis e às populações ameaçadas.

3.5 Também é claro que a instabilidade não resulta apenas de pressões externas, sendo que a comunicação conjunta identifica, acertadamente, uma correlação entre instabilidade e pobreza, desigualdade, falta de oportunidades e corrupção, podendo todos estes fatores aumentar a vulnerabilidade à radicalização. Contudo, o documento carece de um equilíbrio entre as dimensões económica e social, subestimando o importante papel do bem-estar e da proteção social para a estabilidade.

4. Diferenciação

4.1 A nova PEV foi concebida por forma a refletir as diferentes aspirações, ambições e interesses dos países parceiros e a situação resultante de acontecimentos específicos em determinados países da vizinhança da UE.

4.2 A comunicação conjunta refere que «[a] UE continuará a colaborar com os governos dos países parceiros, a sociedade civil e os cidadãos nas questões relacionadas com os direitos humanos e a democracia». Esta afirmação está longe de ser categórica, o que reflete uma nova perspetiva de realismo político e uma disponibilidade para refrear o esforço vigoroso de promoção dos valores europeus consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

4.3 A comunicação não faz referência às convenções e recomendações da OIT. No entanto, o cumprimento das principais normas laborais da OIT é uma fasquia mínima que não pode ser desrespeitada — a diferenciação não pode enfraquecer este princípio.

4.4 A comunicação indica que surgirão «diferentes modelos de relações capazes de reforçar o sentimento de apropriação de ambas as partes. A UE está disposta a debater a possibilidade de definir, em conjunto, as novas prioridades da parceria, de molde a que cada relação assente mais claramente em interesses comuns definidos em conjunto.» Tal reflete não só uma mudança de linguagem mas também o abandono de uma abordagem tendencialmente «normativa», centrada na transposição dos valores europeus para os países parceiros.

4.5 A mudança de estratégia pode dever-se em parte a uma vontade de desmistificar a ideia de que todos os povos querem adotar as normas democráticas da UE e de que apenas os regimes opressivos os impedem de o fazer. Não obstante, o CESE defende a posição de que não pode haver qualquer cedência em matéria de direitos humanos universais nem de valores democráticos.

4.6 Também é verdade que alguns países parceiros manifestaram a opinião de que a PEV era demasiado prescritiva e não refletia devidamente as especificidades e aspirações dos países parceiros.

4.7 A abordagem «mais por mais», baseada em incentivos, revelou-se apenas parcialmente eficiente. Não resultou nos países cujas elites locais resistiram à transformação impulsionada pela UE. Acresce que, por vezes, o princípio «mais por mais» dava a impressão de que a UE pagava para conseguir que os seus valores fossem respeitados. Contudo, a única forma de assegurar o respeito dos valores da UE é persuadir as pessoas e as comunidades do seu alcance universal, levando-as a adotá-los como seus. Não é eficaz comprar valores em troca de projetos. Neste contexto, o CESE saúda a declaração de que «a UE irá explorar formas mais eficazes de convencer os seus parceiros a empreenderem reformas fundamentais, nomeadamente através de um diálogo com os intervenientes civis, económicos e sociais».

4.8 No entanto, mesmo tendo em conta a nova abordagem diferenciada, importa evitar que o princípio «mais por mais» se torne «mais por menos», a fim de salvaguardar o novo objetivo primordial de estabilização na vizinhança. É necessário aprofundar o princípio da condicionalidade na aplicação da política específica da PEV.

4.9 Resta saber se a nova abordagem de diferenciação não implica, na prática, um desmantelamento progressivo da PEV e uma transição suave para uma abordagem puramente bilateral.

4.10 Cumpre igualmente salientar que a nova «apropriação conjunta», sinónima de uma abordagem menos paternalista e de uma parceria mais genuína, a par da diferenciação, não deve originar uma política de «livre escolha», em que os países parceiros possam optar apenas pelas partes da parceria que mais convêm aos seus governos.

4.11 A diferenciação afetará também a forma de notificar os progressos realizados pelos países parceiros. Será desenvolvido um novo estilo de avaliação, centrando-se em objetivos específicos acordados com os parceiros. É de lamentar que a atual forma transparente de elaboração de relatórios intercalares num formato semelhante para todos os países em simultâneo venha a ser substituída por uma série de relatórios de natureza diferente para diferentes países, em formatos que ainda estão por determinar.

5. Papel da sociedade civil organizada

5.1 A comunicação não dá a devida atenção ao papel da sociedade civil organizada nem ao diálogo social ou civil. Faz apenas uma referência vaga à necessidade de aprofundar a ligação com a sociedade civil, incluindo os parceiros sociais, e de «alargar as suas atividades de sensibilização aos membros relevantes da sociedade civil em sentido amplo, bem como aos parceiros sociais».

5.2 Há um claro défice de diálogo social e civil em quase todos os países vizinhos, tanto meridionais como orientais, não obstante alguns países, como a Tunísia e a Geórgia, terem realizado progressos significativos nesta matéria.

5.3 A comunicação é omissa quanto às violações do direito de associação e da livre organização de empregadores, trabalhadores ou ONG na região abrangida pela PEV. Além disso, não apresenta uma visão sobre a forma de facultar um ambiente propício à sua participação na elaboração, programação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

5.4 A comunicação coloca em relevo a reforma da administração pública e o cumprimento dos compromissos assumidos pelos parceiros da PEV em matéria de igualdade de género, mas não menciona o papel da sociedade civil neste contexto.

5.5 O CESE está empenhado em colaborar com as suas organizações parceiras nos países da PEV, com o claro objetivo de acompanhar conjuntamente a execução da PEV e de observar o impacto da nova abordagem de diferenciação.

6. Migração e mobilidade

6.1 Embora a estratégia e as medidas concretas da UE em matéria de migração e mobilidade não sejam específicas da PEV, a cooperação com os países parceiros neste domínio é essencial.

6.2 A busca de uma solução para a atual crise dos refugiados tem de se inserir numa estratégia mais ampla da UE, mas uma execução eficiente e eficaz da agenda de migração e mobilidade da PEV pode assumir grande importância neste contexto.

6.3 Muito justamente, a comunicação refere que «é primordial combater as causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas para estabilizar os países vizinhos». Contudo, há aqui uma certa incoerência com a abordagem de diferenciação, o que pode implicar uma postura menos ambiciosa na condenação das violações sistemáticas de direitos políticos, sociais e económicos por parte dos governos de determinados países parceiros, mesmo que tal constitua a principal causa de instabilidade.

6.4 O CESE salienta ainda que as iniciativas de facilitação de vistos devem ser avaliadas como um dos instrumentos mais determinantes para uma interação mais estreita com os países da PEV. O CESE apoia firmemente os regimes de facilitação de vistos e adverte que o dismantelamento do espaço Schengen poderá pô-los em causa.

6.5 O CESE subscreve igualmente a declaração contida na comunicação de que «[a] UE continuará a promover um discurso realista e justo em matéria de migração e a combater vigorosamente todas as formas e manifestações de racismo e de discriminação, promovendo o diálogo intercultural, a diversidade cultural e a compreensão mútua».

7. Desenvolvimento económico para a estabilização

7.1 O CESE saúda os esforços que visam reforçar a competitividade, apoiar as economias dos parceiros da PEV e melhorar as perspectivas das populações locais, enquanto principal pré-requisito para um ambiente estável e seguro nas regiões vizinhas da UE. Todos os países vizinhos têm problemas económicos, mas a natureza desses problemas diverge muito tanto em termos de causas, como de dimensão e impacto na estabilidade. Como tal, o elemento de diferenciação para o desenvolvimento futuro das relações com os países vizinhos é motivado, entre outros fatores, pelas suas diferenças económicas e sociais. As reformas na administração pública, nos sistemas judiciais e no setor da segurança, bem como o combate à corrupção e à criminalidade organizada, são domínios prioritários no âmbito de uma maior cooperação. O progresso em todos estes domínios é crucial para a estabilidade, mas também é necessário um ambiente seguro e estável para ter êxito.

7.2 O CESE congratula-se com a inclusão da necessidade de aplicar de forma integral e eficaz os acordos de associação (AA) e os acordos de comércio livre abrangente e aprofundado (ACLAA) que já tenham sido celebrados, a par das reformas nos países da PEV. Contudo, a fim de beneficiarem dos ACLAA, os países parceiros têm de passar por um difícil processo de modernização essencial da produção e dos serviços. A comunicação é inequívoca nesta matéria e garante a assistência da UE em matéria de desenvolvimento de capacidades para superar os desafios dos ACLAA.

7.3 Importa não abandonar o objetivo de um comércio livre integral entre a UE e os países da PEV, na ótica de uma cooperação mais estreita. A possibilidade de aceder ao mercado da UE serve de estímulo para os países vizinhos prosseguirem com as reformas económicas e modernizarem a produção e as empresas. No entanto, até os países signatários dos ACLAA sentem dificuldades para modernizarem as suas economias devido à conjuntura de instabilidade política e económica, que não favorece o investimento. O acesso ao mercado da UE e a outros mercados internacionais está diretamente relacionado com as questões do desemprego e das perspectivas dos jovens de inserção no mercado de trabalho. O enraizamento das oligarquias e da corrupção levanta entraves à realização de reformas económicas. A UE deve exercer maior pressão e usar de todos os meios possíveis para melhorar a situação, por forma a possibilitar a captação de capital de investimento para países que apresentem um ambiente económico são.

7.4 É igualmente óbvio que a aplicação dos ACLAA acarretará grandes desafios no plano social. Por conseguinte, a participação de todas as partes interessadas neste processo, sobretudo dos parceiros sociais, é crucial. Os grupos consultivos internos e as plataformas da sociedade civil podem desempenhar um papel positivo neste contexto e devem ser envolvidos em todos os aspetos da execução dos ACLAA.

7.5 O CESE regista com agrado que a comunicação presta uma atenção genuína e adequada à questão do ensino e da formação profissional (especialmente para os jovens). É provável que os sistemas de ensino primário e secundário nos países mais necessitados beneficiem de apoio acrescido e que os países abrangidos pela política de vizinhança tenham mais possibilidades de participar no programa Erasmus+ em termos de abrangência e de financiamento. Adotar-se-ão ainda outras medidas para desenvolver as competências dos jovens, tornando assim o seu acesso ao mercado de trabalho muito mais fácil.

7.6 O desenvolvimento de ligações de transporte com os países vizinhos pode contribuir ainda mais para o reforço das respetivas economias. É de saudar a recomendação de que a UE deve alargar as principais redes transeuropeias nos países parceiros orientais e, em conjunto com as instituições financeiras internacionais e outros parceiros, promover o investimento e desenvolver planos de referência para uma rede de transportes euro-mediterrânica. Estes planos são também de grande importância para as organizações da sociedade civil, que devem participar ativamente na sua execução.

7.7 A UE é dependente de países vizinhos em matéria de aprovisionamento energético. Como tal, os projetos energéticos conjuntos são importantes e necessários para ambas as partes. As questões da poupança energética, da eficiência energética e da redução das emissões, bem como os projetos no domínio das energias renováveis, são particularmente relevantes. A comunicação conjunta frisa, e bem, a necessidade de reforçar o diálogo com os países vizinhos nos domínios da segurança energética, das reformas do mercado da energia e da promoção da economia energética sustentável, com o intuito de criar uma União da Energia resiliente, dotada de uma política climática ambiciosa.

7.8 O CESE regozija-se com a declaração de que «[a] agricultura é uma importante fonte de emprego em muitos países parceiros, pelo que a UE deve continuar a apoiar as políticas sustentáveis e inclusivas, o investimento na modernização do setor e a diversificação, sempre que necessário, para outras atividades geradoras de rendimentos nas zonas rurais». É de salientar, porém, que a harmonização no domínio da agricultura e da produção alimentar, como consequência da aplicação dos ACLAA, não deve comprometer a qualidade dos produtos agrícolas nem fazer baixar o nível de exigência das normas laborais.

8. Dimensão da segurança

8.1 O CESE congratula-se com o facto de a comunicação conjunta pôr uma tónica forte na dimensão da segurança. É extremamente importante reforçar a resiliência dos parceiros perante ameaças externas e internas, bem como promover a modernização em prol da estabilidade económica e social a longo prazo.

8.2 O CESE subscreve as prioridades em matéria de segurança da PEV, que conferem importância fundamental à luta contra o terrorismo, à prevenção da radicalização e da criminalidade organizada, ao combate à corrupção e à luta contra a cibercriminalidade. Há que destacar estas prioridades como parte integrante da missão fundamental de aumentar a segurança tanto na região abrangida pela PEV como na própria UE.

8.3 Saliente-se, todavia, que não são apenas as organizações terroristas ou criminosas que representam uma ameaça para os países da PEV, mas também determinados governos, que violam o direito internacional e provocam conflitos e crises na região abrangida pela PEV.

8.4 O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa de dar um novo impulso à cooperação no âmbito de questões relacionadas com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), destacando em particular a possibilidade de utilizar as missões e as operações da PCSD e, sempre que necessário, os agrupamentos táticos da UE numa aplicação prática da partilha de responsabilidades e interesses em matéria de segurança. Todavia, há que recorrer aos instrumentos da PCSD e aos esforços diplomáticos não só para responder a situações de crise mas também como instrumento político prevenir que elas se produzam. A UE deve realçar a necessidade de uma maior participação na prevenção de conflitos e na mediação diplomática entre países ou intervenientes não governamentais em potencial conflito.

9. Dimensão regional

9.1 O CESE acolhe favoravelmente a posição da comunicação conjunta no sentido de preservar as principais instâncias de cooperação regional existentes — reforçando o programa da Parceria Oriental e a cooperação regional na vizinhança meridional. No entanto, importa salientar que, nos quadros regionais existentes, surgiram discrepâncias e variações significativas ao longo dos últimos anos. Poderá ser encorajador propor uma distinção mais clara entre os parceiros da PEV, designadamente entre os que já alcançaram um nível mais elevado de integração com a UE (através de acordos de associação e de zonas de comércio livre abrangente e aprofundado — AA/ZCLAA), ou que pretendem alcançá-lo, e os países restantes.

9.2 Continua por esclarecer de que modo a nova PEV promoverá uma cooperação reforçada e mais estreita com os países parceiros que apresentam bons resultados na aplicação dos AA/ACLAA e têm aspirações europeias. O CESE reitera a opinião de que a UE deve oferecer a alguns países vizinhos de leste uma perspectiva clara de adesão, o que, além de mobilizar e incentivar os respetivos governos a envidarem esforços para transformar os países e alinhar a legislação pelo acervo comunitário, incitaria a sociedade civil organizada a contribuir para esses esforços. Além disso, seria uma forma de aproximar os cidadãos dos países parceiros dos valores e da identidade europeus.

9.3 O CESE subscreve a ideia de elaborar quadros temáticos, que deverão promover uma transição geral para iniciativas e projetos mais ajustados às partes interessadas da vizinhança meridional e oriental. Contudo, a ideia proposta afigura-se demasiado ampla e carece de um propósito bem definido. Os fóruns de debate sobre questões como a migração, a energia e a segurança constituem a primeira etapa para uma cooperação aprofundada no âmbito dos desafios já referidos. A UE deve ser mais clara quanto aos resultados específicos que pretende obter com a utilização destes quadros temáticos.

9.4 Há que atender ao facto de alguns «vizinhos dos vizinhos» (nomeadamente a Rússia) terem sido convidados para participar na PEV, nunca tendo, porém, aproveitado essa oportunidade. Por conseguinte, as plataformas temáticas devem servir apenas objetivos específicos com finalidades concretas e não para dar a terceiros a possibilidade de promoverem os seus objetivos em detrimento dos princípios da PEV. O formato da cooperação com os «vizinhos dos vizinhos», tal como descrito na comunicação, está longe de estar bem definido, pelo que cabe acompanhar de perto toda e qualquer forma de cooperação neste sentido, de modo a prevenir a sua utilização abusiva por terceiros com vista a comprometer os interesses dos países parceiros, da UE ou da própria PEV. A participação e a cooperação com outros interlocutores para lá dos países vizinhos (ou «vizinhos dos vizinhos») devem assentar na boa vontade e na decisão soberana dos parceiros da PEV quanto à inclusão de novos intervenientes na sua cooperação com a UE.

10. Flexibilidade dos instrumentos financeiros

10.1 O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa de «mobilizar fundos suplementares consideráveis, através de um reforço da sua cooperação com as principais instituições financeiras internacionais e através da Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança (FIPV)», bem como a revisão intercalar dos instrumentos de financiamento externo da UE em 2017. Cumpre deixar claro que os desafios e necessidades acrescidos na vizinhança da UE exigem não só uma redistribuição mais eficaz dos 15 mil milhões de EUR disponibilizados pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) ao longo do período de 2014-2020, mas também recursos adicionais substanciais.

10.2 O CESE apoia as propostas de utilizar uma «reserva de flexibilidade» no âmbito do IEV, destinada a afetar recursos de urgência em caso de necessidades imprevistas, e de adaptar os regulamentos financeiros para que os fundos não utilizados possam transitar para o ano seguinte.

10.3 Não obstante, o CESE entende que a prioridade da PEV deve consistir em melhorar os instrumentos financeiros já existentes e não em insistir na criação de novas estruturas financeiras ou de «fundos fiduciários». Uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros e os países parceiros deverá resultar em mais transparência ao nível das despesas e em maior responsabilização, o que incluirá a capacidade de reagir mais rapidamente à evolução da situação política e de segurança no terreno, reorientando os fundos sempre que necessário. A UE deve igualmente adotar uma abordagem clara nos casos em que os parceiros não optem pela integração mais estreita, criando incentivos ao respeito dos valores fundamentais e à realização de novas reformas essenciais.

10.4 A UE e os Estados-Membros devem explorar as possibilidades de alargamento da programação conjunta no âmbito da PEV. Os Estados-Membros e outras partes interessadas devem poder contar com um reforço da transparência ao nível da programação e da comunicação de resultados. As organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel importante neste contexto.

11. Visibilidade, comunicação e sensibilização

11.1 O CESE saúda a determinação em aumentar a visibilidade das políticas da UE e em promover uma comunicação mais eficaz da nova PEV. A comunicação afirma, acertadamente, que «[a] melhoria da diplomacia pública contribuirá para explicar melhor os fundamentos das políticas da UE e o impacto positivo das suas ações concretas». Também é importante não ignorar os malefícios da informação deturpada, da desinformação e da propaganda, que chocam com os valores da UE e os princípios da PEV.

11.2 A UE tem de encontrar fontes e instrumentos adequados para enfrentar os desafios de comunicação nos países parceiros da PEV e no seio da UE. O Grupo de Trabalho «East StratCom» da UE, criado pelo SEAE, constitui apenas o primeiro passo no processo de sensibilização junto dos cidadãos da UE e dos países parceiros da PEV para os discursos hostis e perturbadores na comunicação pública. O SEAE não deve ficar à margem dos compromissos assumidos com o fito de reforçar consideravelmente a comunicação estratégica da UE.

11.3 Os desafios em matéria de migração, quer na região abrangida pela PEV quer no interior da UE, devem constituir a prioridade máxima em termos de comunicação estratégica e diplomacia pública. A UE e os seus Estados-Membros devem reconhecer que as falhas na comunicação sobre a política de migração e de refugiados são suscetíveis de prejudicar significativamente a coerência dos Estados-Membros e a confiança dos parceiros da PEV, ou mesmo a própria estabilidade da UE.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 258/2014 que cria um programa da União de apoio a atividades específicas no domínio da informação financeira e da auditoria para o período 2014-2020»

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]

(2016/C 303/21)

Em 28 e em 29 de abril de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 258/2014 que cria um programa da União de apoio a atividades específicas no domínio da informação financeira e da auditoria para o período 2014-2020

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)].

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CES 1031/2013 — 2012/0364 (COD), adotado em 20 de março de 2013 ⁽¹⁾, o Comité na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), decidiu, por 154 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 64.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013, no que se refere ao ano civil de 2016»

[COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)]

(2016/C 303/22)

Em 11 de abril de 2016, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 43, 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 fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013, no que se refere ao ano civil de 2016

[COM(2016) 159 final — 2016/0086 COD].

Tendo já exposto os seus pontos de vista sobre o conteúdo da proposta em apreço nos seus pareceres CES2942-2013_00_00_TRA_AC, adotado em 22 de maio de 2013 (*), EESC-2014-02897-00-00-AC, adotado em 5 de junho de 2014 (**), e EESC-2015-02052-00-00-AC-TRA, adotado em 22 de abril de 2015 (***), o Comité, na 517.^a reunião plenária, de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), decidiu, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, não emitir parecer sobre a matéria, remetendo para a posição defendida nos documentos mencionados.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

(*) Parecer do CESE NAT/602 sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa uma taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que se refere ao ano civil de 2013» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 143).

(**) Parecer do CESE NAT/646 sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, no que se refere ao ano civil de 2014» (JO C 424 de 26.11.2014, p. 73).

(***) Parecer do CESE NAT/668 sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 para pagamentos diretos, no que se refere ao ano civil de 2015» (JO C 291 de 4.9.2015, p. 60).

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT