



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

##### PARECERES

##### **Comité Económico e Social Europeu**

##### **519.ª reunião plenária de 21 e 22 de Setembro de 2016**

2016/C 487/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Novas medidas para uma governação e uma execução orientadas para o desenvolvimento — Avaliação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e recomendações afins» (Parecer de iniciativa) . . . . .	1
2016/C 487/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Direitos dos cuidadores profissionais residentes» (parecer de iniciativa) . . . . .	7
2016/C 487/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A política da UE em matéria de biodiversidade» (parecer de iniciativa) . . . . .	14
2016/C 487/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Depois de Paris» (parecer de iniciativa) . . . . .	24
2016/C 487/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Posição do CESE sobre questões-chave específicas das negociações relativas à Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI)» (parecer de iniciativa) . . . . .	30
2016/C 487/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE» (parecer exploratório) . . . . .	41

2016/C 487/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Legislação à prova do tempo» (parecer exploratório) . . . . .	51
---------------	---	----

### III Atos preparatórios

#### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### 519.<sup>a</sup> reunião plenária de 21 e 22 de Setembro de 2016

2016/C 487/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções» [COM(2013) 884 <i>final</i> — 2013/0432 (COD)] . . . . .	57
2016/C 487/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2013/34/UE no que respeita à divulgação de informações relativas ao imposto sobre o rendimento por determinadas empresas e sucursais [COM(2016) 198 <i>final</i> — 2016/0107 (COD)] . . . . .	62
2016/C 487/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no respeitante à utilização do Sistema de Entrada/Saída» [COM(2016) 196 <i>final</i> — 2016/0105 (COD)] e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011» [COM(2016) 194 <i>final</i> — 2016/0106 (COD)] . . . . .	66
2016/C 487/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento (UE) n.º 994/2010» [COM(2016) 52 <i>final</i> — 2016/0030 (COD)] . . . . .	70
2016/C 487/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Estratégia da UE de Gás Natural Liquefeito e de Armazenamento de Gás» [COM(2016) 49 <i>final</i> ] . . . . .	75
2016/C 487/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais e instrumentos não vinculativos entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia e que revoga a Decisão n.º 994/2012/UE» [COM(2016) 53 <i>final</i> ] . . . . .	81
2016/C 487/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Iniciativa Europeia para a Nuvem — Construir uma economia de dados e conhecimento competitiva na Europa» [COM(2016) 178 <i>final</i> ] . . . . .	86
2016/C 487/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Prioridades de normalização no domínio das TIC para o Mercado Único Digital» [COM(2016) 176 <i>final</i> ] . . . . .	92
2016/C 487/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha — Acelerar a transformação digital da administração pública» [COM(2016) 179 <i>final</i> ] . . . . .	99

2016/C 487/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão «Programa Indicativo Nuclear apresentado ao abrigo do artigo 40.º do Tratado Euratom para parecer do Comité Económico e Social Europeu» [COM(2016) 177 <i>final</i> ] . . . . .	104
2016/C 487/18	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 1303/2013 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros confrontados ou ameaçados com graves dificuldades de estabilidade financeira» [COM(2016) 418 <i>final</i> — 2016/0193 (COD)] . . . . .	111
2016/C 487/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui direitos aduaneiros adicionais sobre as importações de certos produtos originários dos Estados Unidos da América (codificação)» [COM(2016) 408 <i>final</i> — 2014/0175 (COD)] . . . . .	112
2016/C 487/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho» [COM(2016) 248 <i>final</i> — 2016/0130 COD] . . . . .	113



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

519.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 21 E 22 DE SETEMBRO DE 2016

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Novas medidas para uma governação e uma execução orientadas para o desenvolvimento — Avaliação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e recomendações afins»**

(Parecer de iniciativa)

(2016/C 487/01)

Relator: **Etele BARÁTH**

Decisão da plenária	21.1.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária, Coesão Económica e Social
Adoção em secção	8.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	171/1/4

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que importa estabelecer uma governação europeia coordenada e orientada para o desenvolvimento, que vise contribuir para a construção de uma Europa renovada, forte e pacífica. Cabe reforçar a coordenação, eventualmente dotando a governação de novos métodos de organização.

1.2. Cumpre repor o desenvolvimento dinâmico da economia mediante progressos coordenados, bem como consolidar os alicerces do bem-estar social e da democracia, a coexistência das diferentes culturas e o pleno respeito do ambiente.

1.3. O CESE salienta que a aplicação coerente do princípio da parceria visa favorecer a participação das partes interessadas no planeamento e na execução dos investimentos dos fundos da União Europeia. Essa participação reforçará o compromisso coletivo a favor dos investimentos e permitirá recorrer em maior medida aos conhecimentos especializados. Tornará mais eficaz a execução dos projetos, aumentará a transparência e contribuirá para prevenir as fraudes e os abusos.

1.4. São necessários objetivos e uma estratégia simples e acessíveis, assim como um projeto único de longo prazo para a Europa (estratégia da UE 2030-50). Cabe confirmar que a criação de uma Europa inovadora, viável e inclusiva continua a ser um objetivo estratégico primordial da União. Para o efeito, os objetivos da COP 21 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) também devem ser integrados no projeto.

1.5. Os programas de desenvolvimento devem ser objeto de melhor coordenação. A elaboração de programas e instrumentos de desenvolvimento a curto, médio e longo prazo devem ter por base um conjunto de objetivos concisos. Por «instrumentos» entende-se o conjunto de medidas políticas, jurídicas, organizacionais e financeiras.

1.6. A fim de melhorar a coordenação, o CESE preconiza a utilização, ao serviço dos objetivos europeus comuns, dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) tradicionais, bem como dos projetos, orientados para o mercado e que mobilizam também capitais privados, no âmbito do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE). Para o efeito, é importante coordenar os objetivos e a regulamentação relativa à sua execução.

1.7. O CESE propõe que o principal instrumento ao serviço de uma governação central orientada para o desenvolvimento e reforçada seja o Semestre Europeu, assente na Análise Anual do Crescimento, o qual deverá igualmente prever os meios para influenciar de forma contínua o Projeto Europa e acompanhar atentamente a sua evolução. Desta forma, o Semestre Europeu poderia desempenhar também funções dos sistemas destinados a criar um ambiente social que garanta o bem-estar.

1.8. O controlo da eficácia da governação orientada para o desenvolvimento também se poderia basear, a par do indicador de desempenho do PIB já adotado e de natureza essencialmente económica, num indicador de resultado («resultado interno bruto») que o complementasse, refletindo igualmente a sustentabilidade e abrangendo sobretudo fatores sociais e ambientais.

1.9. É necessária uma coordenação estreita e a criação de um método aberto de cooperação entre os Estados-Membros. Importa efetuar certas adaptações com base na experiência adquirida até à data nos processos de desenvolvimento.

1.10. Há que consolidar os instrumentos jurídicos e financeiros. O desempenho da governação orientada para o desenvolvimento dependerá do dinamismo da economia, do aumento do capital mobilizado, de um sistema de investimento mais eficaz, de uma mão de obra mais qualificada e do grau de inovação das empresas. Todavia, o seu principal objetivo a mais longo prazo é criar bem-estar e uma sociedade renovada e garantir um ambiente melhorado e sustentável.

1.11. Impõe-se uma implementação partilhada a vários níveis. Paralelamente à reforma em curso (programa REFIT), é importante que se desenvolvam os instrumentos jurídicos e administrativos da governação orientada para o desenvolvimento. A este respeito, há que reforçar substancialmente os instrumentos de nível intermédio, isto é, os instrumentos de coordenação do desenvolvimento macrorregional. Além disso, o papel das regiões funcionais, das cidades, das zonas urbanas, das conurbações, das áreas metropolitanas e das redes assume um valor considerável no quadro do Projeto Europa.

1.12. Um dos principais elementos de uma governação orientada para o desenvolvimento a longo prazo é a continuidade. É necessário coordenar as condições que determinam o cariz cíclico das políticas, dos processos de programação, assim como do planeamento orçamental prospetivo. A atividade de desenvolvimento implica uma análise contínua, controlo e correções.

1.13. É crucial informar devidamente o público, promover a sua participação, desenvolver a comunicação e o *marketing* político e apresentar corretamente os resultados concretos e os pontos fracos.

1.14. O CESE tem defendido sempre o reforço da participação democrática. No tocante ao método aberto de cooperação, há que garantir a participação dos parceiros económicos e sociais e das ONG a todos os níveis — o que, a nível europeu, deve ser concomitante com a valorização do papel do CESE.

1.15. Como já indicado no seu parecer de 2012 <sup>(1)</sup>, o CESE apoia a iniciativa da Comissão Europeia relativa à criação de um código de conduta europeu sobre parcerias (CCEP), que tem por objetivo fornecer aos Estados-Membros um quadro de parceria em matéria de planeamento e de execução. A conceção que os parceiros têm da Europa contribuirá para definir os objetivos e favorecer a sua identificação e melhorará a eficiência da execução dos planos.

---

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre «O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum — elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria» (JO C 44 de 15.2.2013, p. 23).

1.16. O CESE salienta a necessidade de ir para além das regras em matéria de parceria assentes em propostas e boas práticas e especificar amplamente os requisitos mínimos que as autoridades dos Estados-Membros deverão satisfazer sob pena de incorrerem em sanções.

1.17. O CESE recomenda que os Estados-Membros sejam obrigados a criar sistemas de financiamento eficientes destinados a reforçar as capacidades dos parceiros. Esses sistemas não se devem limitar a formações e à divulgação de informações, devendo abranger igualmente o desenvolvimento de redes de parceria e a criação de instrumentos de participação efetiva.

1.18. O CESE insta veementemente a Comissão Europeia a reforçar a cooperação com as redes de parceria europeias. Cabe-lhe instituir um sistema de financiamento que contribua para o funcionamento das redes europeias de ONG ativas na política regional, em particular no tocante ao controlo dos processos nacionais e à garantia de retorno da informação.

## **2. Por uma Europa renovada e forte**

### **2.1. Contexto e situação atual**

2.1.1. A União Europeia é forte, mas continua a enfrentar uma crise multifacetada e renovada, como demonstrado claramente pelo Brexit. A crise económica de 2008 pôs termo à euforia suscitada pelo alargamento do início dos anos 2000 e inverteu, em vários países, o processo de recuperação.

2.1.2. A crise económica, e mais concretamente a redução dos investimentos daí decorrente, abalou a unidade baseada no crescimento que existia entre os Estados-Membros e provocou tensões políticas, económicas e sociais crescentes. Não obstante o objetivo fundamental da União, as disparidades de desenvolvimento entre os Estados-Membros estão a acentuar-se.

2.1.3. A continuação da imposição de políticas de austeridade severas a países afetados por um elevado nível de dívida pública e externa e por défices orçamentais contribui para aumentar ainda mais a clivagem entre os países mais avançados e os que estão a braços com a austeridade. São necessárias novas políticas para combinar, por um lado, o crescimento económico e o controlo do défice orçamental e, por outro, políticas eficazes de inclusão social.

2.1.4. A pobreza, a precariedade laboral e o desemprego atingiram níveis inaceitáveis. A ausência de perspectivas para os jovens representa um obstáculo de vulto para o futuro renovável da Europa.

2.1.5. A União Europeia perdeu o seu estatuto de destino atraente para os investidores e ganhou uma reputação de morosidade. No tocante aos investimentos produtivos, está progressivamente a perder terreno em relação aos Estados Unidos e a alguns dos seus Estados-Membros, como a Alemanha e o Reino Unido. Os países mais atrasados refreiam os mais dinâmicos. A necessidade de interdependência mútua está a diminuir. Em alguns países, não obstante um excedente orçamental considerável, o fosso está a agravar-se devido à redução dos investimentos produtivos, o que acentua ainda mais o atraso das regiões mais pobres. A reação é lenta e burocrática.

2.1.6. As conquistas fundamentais da União, como a área do euro ou o espaço Schengen, surgem atualmente, num contexto dominado pela crise dos migrantes e o terrorismo, como fatores de divisão em vez de elementos de coesão. Em inúmeros países, a UE está a ser instrumentalizada em nome de guerras políticas internas.

2.1.7. Os níveis de desenvolvimento das regiões não estão a convergir. Medida em PIB, a disparidade entre as regiões mais desenvolvidas e as mais atrasadas em termos de desenvolvimento é de 14 para 1. Alguns países, entre os quais alguns dos grandes beneficiários, utilizam os fundos que lhes são atribuídos em vez dos respetivos instrumentos estatais e mecanismos de investimento, tendo a sua contribuição nacional sido reduzida para níveis mínimos, claramente abaixo dos objetivos iniciais. Os conselhos da competitividade recentemente criados poderiam, com os seus instrumentos, contribuir de forma significativa para a convergência dos níveis de desenvolvimento das regiões.

2.1.8. Os cidadãos e os agentes económicos, sociais e não governamentais (ONG) europeus perderam uma visão de futuro, tendo-se afastado do processo político para se concentrarem cada vez mais em si próprios. Encaram a UE como uma instituição rígida, que carece de flexibilidade e é incapaz de se renovar.

2.1.9. A União Europeia, sobretudo devido ao seu fraco desempenho e à debilidade do seu sistema institucional no domínio do desenvolvimento, não está em condições de mobilizar os recursos necessários para alcançar os seus objetivos, que aliás estão fragmentados.

2.1.10. Não há uma visão de futuro, uma vontade política nem uma capacidade de governação partilhadas. O método de coordenação é desadequado e obsoleto, os instrumentos jurídicos carecem de impacto ou são dificilmente utilizáveis, a participação das organizações e o apoio social são fracos, designadamente devido a uma comunicação deficiente.

2.1.11. A estratégia de desenvolvimento a longo prazo da União até 2020 já não tem o alcance suficiente nem é realista, para além de estar fragmentada e ser incapaz de orientar os processos nos quadros metodológicos atuais. Entretanto, o facto de se terem em linha de conta os dezassete grandes ODS adotados em matéria de sustentabilidade do desenvolvimento permitiu à Comissão Europeia iniciar, no quadro de uma estratégia complexa a longo prazo, uma análise do sistema e dos instrumentos de governação.

## 2.2. *Novas vias*

2.2.1. É neste contexto que a nova Comissão Europeia, apoiada pelo Parlamento Europeu, lançou um novo paradigma de desenvolvimento económico. Os objetivos definidos — a criação de emprego e a promoção do crescimento, a realização do mercado único europeu, a simplificação do sistema de regulação económica, a consolidação dos progressos prioritários da UE, o mercado da energia, o apoio aos investimentos no mercado e nos serviços digitais, o tratamento prioritário das redes intelectuais e físicas para interligar a Europa e o reforço da responsabilidade ambiental — podem conferir uma nova e importante dinâmica à economia.

2.2.2. O Semestre Europeu e as suas componentes constituem um sistema que ultrapassa o quadro da governação económica. Importa reforçar o papel dos objetivos socioambientais a longo prazo no âmbito do mecanismo do Semestre Europeu.

2.2.3. O programa prioritário destinado a consolidar plenamente o sistema financeiro da área do euro não é, por um lado, satisfatório e, por outro, vem reforçar o receio muito real de se assistir a um ulterior agravamento das disparidades entre os países europeus. A definição de objetivos de desenvolvimento a nível europeu poderia atenuar a paralisia de uma Europa a duas velocidades.

2.2.4. Atualmente, o processo de desenvolvimento é determinado por dois grandes conjuntos de instrumentos económico-financeiros muito distintos, cada um dotado do seu próprio procedimento. Importa reforçar a sua complementaridade desde a fase de coordenação dos objetivos.

2.2.5. Trata-se, em primeiro lugar, dos tradicionais Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), inscritos nos Tratados, que se destinam a favorecer a coesão social, económica e territorial. Assumem a forma de auxílios ao investimento e ao desenvolvimento e são atualizados em permanência ao passo que a sua natureza se mantém inalterada. Estão disponíveis graças à redistribuição do orçamento da União financiado pelas contribuições dos Estados-Membros. Em certos casos, os beneficiários destes fundos não lhes dão o justo valor sob o argumento de que lhes «são devidos». Por ocasião da revisão intercalar do período corrente até 2020, impõe-se a adoção de uma nova regulamentação para favorecer a complementaridade acima mencionada.

2.2.6. O segundo conjunto de instrumentos é o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), destinado a executar o novo Plano Juncker. Trata-se de um novo instrumento financeiro orientado para o mercado que oferece a possibilidade de apoiar o capital de risco, mobiliza fundos públicos, bancários e privados, e cujo montante ainda poderá ser aumentado. O mecanismo de governação implementado deverá tornar-se um elemento integrante da governação orientada para o desenvolvimento. A harmonização destes dois sistemas de financiamento deverá igualmente ocorrer ao nível de cada Estado-Membro.

2.2.7. Quando comparados com estes sistemas de financiamento, os outros instrumentos financeiros que funcionam bem são instrumentos diversificados, adaptados às respetivas missões, mas de volume limitado e subordinados a objetivos específicos. Os quadros do Projeto Europa poderão ser objeto de uma coordenação estreita e sistemática.

2.2.8. Até à data, ainda não se aplicaram os meios diretos que poderiam favorecer a consecução dos objetivos (pouco numerosos e desarticulados entre si) da estratégia «Europa 2020», na ótica de melhorar a coordenação. Na ausência de tais meios, coloca-se, todavia, a questão de saber se é possível coordenar adequadamente o desenvolvimento da UE. Importa, por conseguinte, que o planeamento da interação entre os diferentes instrumentos também conste dos objetivos do novo plano para o período após 2020.

2.2.9. É necessário que os onze objetivos temáticos do quadro financeiro plurianual que rege os FEEL, bem como os dez objetivos principais do Plano Juncker, que apenas vagamente coincide com os anteriores, e as respetivas normas financeiras e regulamentares contribuam desde já para a realização da estratégia «Europa 2020». São ainda de acrescentar os dezassete critérios de referência dos ODS em matéria de sustentabilidade, determinantes para o futuro. As missões no âmbito do processo de programação para o período após 2020 deverão apoiar-se num número reduzido de objetivos claros e concisos.

2.2.10. De momento, os diferentes mecanismos associados aos objetivos, bem como os diversos prazos e datas de início e de fim levam a que nenhum objetivo seja transparente ou compreensível, nem que possa ser facilmente monitorizado pelos agentes económicos e sociais e a sociedade civil. A ausência de sinergias ou de interações entre os diferentes objetivos reduz consideravelmente a eficácia dos instrumentos e dos investimentos. Há que reforçar as sinergias entre o FEIE e a estratégia «Europa 2020» renovada, elaborando uma nova Estratégia UE 2030-2050 (Projeto Europa).

2.2.11. Enquanto os fundos estruturais são acompanhados de mecanismos de preparação, de execução, de controlo e de análise muito burocráticos, tanto centralizados como descentralizados, e há um grande número de agências a nível da União para assegurar a sua execução, o novo mecanismo de governação do recente FEIE não se insere no quadro da Comissão Europeia e a sua nova estrutura organizacional assenta nas necessidades associadas ao clima financeiro e de investimento. A coordenação destas duas grandes estruturas implica a criação de um instrumento estratégico e de um novo sistema de governação <sup>(2)</sup>.

2.2.12. A criação de um novo sistema de governação orientada para o desenvolvimento pode resultar numa coordenação reforçada e numa cooperação aberta entre os parceiros em causa.

2.2.13. Para melhorar a eficácia e a eficiência dos FEEL, é necessário reforçar a estrutura institucional da parceria e alargá-la, no quadro do direito de participação pública, a todos os cidadãos europeus. Com efeito, importa garantir-lhes a possibilidade de aceder a informação pertinente, de participar nas decisões de planeamento e execução, bem como de dar a sua opinião no que diz respeito aos projetos de programas, concursos públicos e relatórios de avaliação.

### 3. Reforço da parceria

3.1. O CESE já abordou a questão do princípio da parceria e formulou propostas pormenorizadas a esse respeito em vários pareceres.

3.1.1. No parecer adotado em 2010 <sup>(3)</sup>, o CESE salientou que a regulamentação em vigor deixava uma margem demasiado grande a uma interpretação do conceito de parceria a nível nacional e que a Comissão Europeia deveria, por isso, desempenhar um papel mais forte e muito mais proativo enquanto guardião do princípio da parceria. Reputou essencial que todos os programas operacionais garantissem aos parceiros os recursos de assistência técnica necessários para o reforço das suas capacidades. Argumentou a favor de um regresso a programas de iniciativas da UE orientados para a inovação social e o desenvolvimento local.

3.1.2. No seu parecer de 2012 <sup>(4)</sup>, o CESE subscreveu a iniciativa da Comissão Europeia destinada a criar um código de conduta europeu sobre parcerias. Manifestou as preocupações da sociedade civil organizada relativamente à não observância do princípio da parceria e sugeriu a criação de um sistema de controlo da parceria gerido pelos próprios parceiros. Propôs que se condicionasse a celebração dos acordos de parceria com os Estados-Membros a uma aplicação correta do código de conduta e que, para o efeito, se complementassem os recursos dos programas operacionais com incentivos financeiros. Reiterou ainda as suas recomendações relativas ao reforço das capacidades dos parceiros.

3.2. A legislação relativa à política de coesão prevê a instituição do chamado «código de conduta europeu sobre parcerias» (CCEP), que contém princípios orientadores e boas práticas.

3.3. A experiência adquirida no contexto da implementação do CCEP revelou que determinados países não aplicaram formalmente as disposições do código no âmbito dos processos nacionais de programação e da transformação da estrutura institucional de execução.

<sup>(2)</sup> Parecer da Comissão da Política de Coesão Territorial e Orçamento da UE do CR sobre a «Simplificação dos FEEL do ponto de vista dos órgãos de poder local e regional», relator: Petr Oswald (CZ-PSE).

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013» (JO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

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

3.4. Em vários países, não se concedeu aos parceiros tempo suficiente para emitir uma opinião relativamente aos documentos relevantes. Não foram associados de forma substancial às principais decisões estratégicas, como as relativas à definição de prioridades ou às dotações financeiras. Não foi criado qualquer mecanismo ou instrumento especial de comunicação e de participação para promover a participação ativa.

3.5. As análises realizadas por várias ONG <sup>(5)</sup> demonstraram que, em alguns países, os requisitos relativos à seleção dos parceiros chamados a ter assento nos comités de acompanhamento foram formalmente respeitados sem que, no entanto, a representatividade e cobertura temática tivessem sido sempre asseguradas. O intercâmbio de informações entre as autoridades de gestão e os membros dos comités de acompanhamento está longe de ser perfeito.

3.6. Por conseguinte, as autoridades responsáveis pelas questões horizontais, como, por exemplo, os ministérios do Ambiente, não obtiveram assento em vários comités de acompanhamento pertinentes. As autoridades de gestão não se esforçam muito por associar os parceiros da sociedade civil que representam os princípios horizontais ao planeamento dos convites à apresentação de projetos e à avaliação das propostas.

3.7. Em alguns países, as intervenções destinadas ao reforço das capacidades dos parceiros são insuficientes. Com efeito, limitam-se em grande medida às formações e ao reembolso dos custos de viagem, ao passo que várias propostas do CCEP relativas, por exemplo, ao desenvolvimento de redes e à coordenação, ou ainda à cobertura das despesas de peritos necessários para assegurar uma participação efetiva do parceiro, continuam por aplicar.

3.8. A Comissão Europeia e os Estados-Membros não dedicaram atenção suficiente à utilização dos instrumentos do método de desenvolvimento local de base comunitária (CLLD) durante a primeira metade do período orçamental.

3.9. O CESE considera necessário proceder a um exame geral das práticas em matéria de parceria. Tal exame deve incluir igualmente uma avaliação da aplicação dos procedimentos de planeamento e da estrutura institucional de execução e avaliar em que medida o sistema regulamentar em vigor pode resultar numa parceria eficaz. Os parceiros devem participar ativamente no processo de avaliação.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(5)</sup> Análises realizadas pela rede CEE Bankwatch e STeam for Sustainable Future.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Direitos dos cuidadores profissionais residentes»**

**(parecer de iniciativa)**

(2016/C 487/02)

Relator: **Adam ROGALEWSKI**

Decisão da plenária	21.1.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	9.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	168/2/6

## 1. Recomendações

1.1. É necessário iniciar um debate sobre a adoção de uma definição oficial comum do conceito de «prestação de cuidados em regime residencial» na Europa, reconhecida como uma forma de prestação de cuidados no domicílio. A definição deste tipo de atividade deve abranger os regimes laborais aplicáveis aos profissionais (por conta de outrem ou por conta própria) que residem em habitações particulares, consistindo o seu trabalho, principalmente, na prestação de cuidados a pessoas idosas ou com deficiência. Os cuidadores profissionais residentes, sejam trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria, devem ser tratados como parte integrante do sistema da prestação de cuidados continuados. A adoção de uma definição oficial comum visa reconhecer a existência de cuidadores em regime residencial no mercado de trabalho europeu e melhorar a qualidade dos serviços de cuidados continuados por si prestados.

1.2. A fim de contribuir com informação para a elaboração de políticas, o Eurostat deve recolher dados adequados sobre os cuidadores profissionais residentes.

1.3. O CESE insta a Comissão Europeia a realizar estudos sobre a situação destes profissionais, nomeadamente sobre o seu número, a nacionalidade, o estatuto de migrante, a mobilidade transfronteiras, a integração efetiva nos sistemas de proteção laboral e social, as condições sociais e de trabalho e as qualificações, bem como o seu contributo real e potencial para as economias europeias.

1.4. O CESE salienta que os cuidadores profissionais residentes devem usufruir de tratamento semelhante ao dos demais trabalhadores do setor da prestação de cuidados, o que implica beneficiar de proteção semelhante, como a limitação do tempo de trabalho (inclusive quando estão de prevenção) e a proteção contra o falso trabalho por conta própria. Os cuidadores profissionais residentes por conta de outrem não devem ser excluídos da regulamentação pertinente da UE e dos Estados-Membros relativa ao emprego, designadamente no que toca a remuneração adequada, proteção da saúde e da segurança, segurança social e direito à liberdade de associação e de negociação coletiva.

1.5. O défice de oferta de cuidados continuados na Europa deve ser superado de forma positiva, garantindo uma remuneração e condições de trabalho dignas, revertendo a falta de investimento, assegurando a observância dos princípios da liberdade de circulação, suprimindo os obstáculos que impedem os trabalhadores de exercerem os seus direitos laborais e criando vias de acesso ao emprego regular para os migrantes.

1.6. O CESE exorta a União Europeia a colaborar estreitamente com os Estados-Membros, a fim de coordenar a oferta e a mobilidade dos cuidadores profissionais residentes, no âmbito de uma abordagem destinada a melhorar a capacidade global deste setor de prestar cuidados de qualidade. O rol das medidas específicas a tomar deve incluir:

- melhoria das salvaguardas da Diretiva Sanções Contra os Empregadores (2009/52/CE), a fim de proteger os direitos laborais dos trabalhadores sem documentos com vista a resolver as situações de emprego irregular. A Diretiva relativa aos direitos das vítimas (2012/29/UE) deve ser aplicada de forma rigorosa, a fim de fornecer um apoio eficaz aos cuidadores profissionais residentes que sejam vítimas de exploração, independentemente do seu estatuto de migrante;
- alinhamento de todas as diretivas pertinentes da UE com a Convenção n.º 189 da Organização Mundial do Trabalho (OIT), que estabelece os direitos dos trabalhadores do serviço doméstico;
- inclusão dos direitos dos cuidadores profissionais residentes e dos respetivos beneficiários em futuras revisões ou propostas de legislação a nível europeu e nacional;
- prioridade para a reforma do regime da prestação de cuidados em regime residencial no quadro da Plataforma Europeia contra o trabalho não declarado, uma iniciativa saudada pelo CESE;
- integração dos direitos dos cuidadores profissionais no Semestre Europeu e nas consultas relativas a «Um novo começo para a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal»;
- lançamento de uma campanha à escala europeia sobre os direitos dos cuidadores profissionais residentes, dirigida aos beneficiários dos cuidados prestados e às entidades prestadoras desses cuidados;
- promoção e apoio à criação de organizações e cooperativas de cuidadores profissionais residentes;
- aplicação de processos de reconhecimento, harmonização e transferibilidade das qualificações e da experiência adquirida pelos cuidadores profissionais residentes, através de instrumentos de reconhecimento das qualificações, nomeadamente os introduzidos recentemente pela Agenda para Novas Competências e Empregos <sup>(1)</sup>;
- reorientação de fundos europeus para o financiamento de cursos de formação para atuais e potenciais cuidadores profissionais residentes, com vista a melhorar a qualidade dos cuidados prestados;
- supervisão e melhoria do destacamento dos cuidadores profissionais residentes, mediante a aplicação do princípio de remuneração igual para trabalho igual.

Além disso, é de assinalar que a proposta da Comissão para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais não contém qualquer referência à situação dos cuidadores profissionais residentes. Há que considerar a inclusão dos seus direitos sociais na elaboração do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, sobre o qual o CESE está a elaborar parecer.

1.7. Os Estados-Membros devem assegurar a proteção dos direitos dos beneficiários da prestação de cuidados e dos cuidadores profissionais, nomeadamente dos que prestam cuidados em regime residencial. O rol das medidas específicas a tomar deve incluir:

- ratificação e aplicação da Convenção n.º 189 da OIT <sup>(2)</sup> e regularização do estatuto dos cuidadores profissionais residentes sem documentos;
- adoção de medidas de apoio, incluindo assistência intermediária aos beneficiários na procura de cuidadores profissionais residentes;

<sup>(1)</sup> COM(2010) 682 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0682&from=PT>

<sup>(2)</sup> A Convenção n.º 189 da OIT entrou em vigor em 5 de setembro de 2013 e, até à data, foi ratificada pela Bélgica, Alemanha, Finlândia, Irlanda, Itália, Portugal e Suíça, bem como por 14 países não europeus.

- aplicação de um vasto sistema de apoio aos beneficiários e às suas famílias, incluindo incentivos fiscais ou subvenções;
- disponibilização de programas de formação para cuidadores residentes, que devem beneficiar de licença remunerada para neles participarem;
- promoção da liberdade de associação e de negociação coletiva no setor, nomeadamente apoiando os direitos dos cuidadores residentes e incentivando os seus empregadores a aderirem a associações existentes ou criarem novas;
- combate ao *dumping* social e à exploração;
- regulação proativa do setor dos cuidados continuados, em especial no que se refere ao cumprimento da legislação laboral, a fim de assegurar a proteção tanto dos cuidadores profissionais residentes como dos beneficiários dos cuidados prestados. Tal deve permitir que as inspeções do trabalho e outras organizações estatais e não governamentais pertinentes acedam ao local de trabalho em residências particulares.

1.8. O CESE sublinha que o apoio financeiro aos beneficiários que dependam de cuidadores profissionais residentes tem de ser realizado através de investimento público adequado e sustentável a longo prazo.

1.9. Os sindicatos, os empregadores e as organizações da sociedade civil têm de ser associados ao planeamento das políticas a nível dos Estados-Membros e da UE. Importa promover o diálogo civil e social com todas as partes interessadas e a todos os níveis.

1.10. O CESE deve desempenhar um papel ativo ao promover o desenvolvimento de políticas europeias destinadas a apoiar os cuidadores, os beneficiários dos cuidados prestados e as respetivas famílias, nomeadamente mediante a organização de uma conferência sobre o futuro da prestação de cuidados em regime residencial na Europa.

## 2. Contexto

2.1. A escassez de mão de obra no setor dos cuidados de saúde é uma «bomba-relógio». A situação atual é de crise<sup>(3)</sup> e essa escassez tenderá a agravar-se, a menos que surjam respostas adequadas no plano político. Já em 1994 a Comissão Europeia definia o setor da prestação de cuidados como um setor estratégico. Em 2010, a Comissão Europeia alertou para o facto de que, até 2020, a não serem tomadas medidas corretivas de emergência, o défice de oferta de mão de obra no setor da prestação de cuidados de saúde atingiria os dois milhões de trabalhadores, incluindo um milhão de profissionais no domínio dos cuidados continuados<sup>(4)</sup>.

2.2. No setor dos cuidados continuados, os cuidadores profissionais residentes constituem um segmento significativo em termos de quantidade, mas marginalizado. São eminentemente móveis e ocupam o escalão inferior da hierarquia dos trabalhadores do setor. Os cuidadores profissionais residentes são frequentemente excluídos das considerações de planeamento do setor dos cuidados continuados, quer a nível europeu quer nacional.

2.3. Por falta de dados, não se conhece o número exato dos cuidadores profissionais residentes; muitas vezes, são negligenciados pelos sistemas de recolha de dados. No contexto de uma mão de obra pouco reconhecida e mal remunerada, os cuidadores profissionais residentes têm, há demasiado tempo, permanecido invisíveis para os decisores políticos.

2.4. Em todos os Estados-Membros existem cuidadores profissionais residentes. Muitos são migrantes provenientes de países terceiros, enquanto outros são cidadãos europeus que trabalham no seu país de origem ou num país estrangeiro. Alguns trabalham em situação irregular, sendo migrantes sem documentos, e alguns estão inseridos em movimentos de migração circular ou temporária. Muitos trabalham em condições precárias, incluindo o falso trabalho por conta própria.

<sup>(3)</sup> UNI Europa UNICARE (2016).

<sup>(4)</sup> Comissão Europeia (2013).

2.5. Uma vez que não existe atualmente uma definição oficial do conceito de cuidador profissional residente, a sua situação é equiparada à dos trabalhadores do serviço doméstico<sup>(5)</sup>. Segundo a OIT, o serviço doméstico, incluindo a prestação de cuidados, representa 5 % a 9 % do emprego total nos países industrializados<sup>(6)</sup>.

2.6. Alguns Estados-Membros já avançaram com a formalização e a integração de cuidadores profissionais migrantes sem documentos, assinando a Convenção n.º 189 da OIT.

2.7. O CESE já deu o seu contributo para a definição de políticas em matéria de cuidados continuados, mediante a elaboração de pareceres sobre os direitos laborais dos trabalhadores do serviço doméstico<sup>(7)</sup>, sobre a necessidade de investimento social<sup>(8)</sup> e sobre a assistência social a longo prazo e a desinstitucionalização<sup>(9)</sup>. O presente parecer toma por base essas posições e concentra-se na situação específica dos cuidadores profissionais residentes.

### 3. Déficit de mão de obra, austeridade, migração e cuidadores profissionais residentes

3.1. Os cuidados no domicílio estão a expandir-se rapidamente, fruto de uma preferência crescente pela prestação de cuidados em casa, do caráter proibitivo para muitas pessoas dos custos das instituições de acolhimento e da ausência de um investimento adequado em infraestruturas do setor da prestação de cuidados.

3.2. As medidas de austeridade aplicadas na maioria dos Estados-Membros reduziram as já de si limitadas infraestruturas e oferta de mão de obra no setor dos cuidados continuados. O CESE considera que o investimento no setor dos cuidados continuados tem de ser encarado positivamente como uma oportunidade económica e como um domínio prioritário de criação de emprego, apoio social às famílias e igualdade de género. O investimento neste setor eleva as taxas de participação da população ativa e constitui uma possível via para superar a crise económica<sup>(10)</sup>.

3.3. O déficit de mão de obra é notório em profissões no âmbito da prestação de cuidados em muitos Estados-Membros e esse déficit nos cuidados continuados pode ser reduzido através do recrutamento de cuidadores profissionais residentes, tanto em situação regularizada como sem documentos. Os sistemas de prestação de cuidados nos países do sul da Europa, em particular, dependem em larga medida dos cuidadores profissionais residentes. Em Itália, os migrantes nesta profissão representam cerca de três quartos da mão de obra afeta à prestação de cuidados no domicílio<sup>(11)</sup>.

3.4. Os países da Europa Central e Oriental também sofrem os efeitos da escassez de mão de obra no setor da prestação de cuidados, assim como do aumento das necessidades de cuidados na Europa Ocidental. A Polónia, por exemplo, é o país de origem de muitos cuidadores profissionais residentes ativos noutros países, apesar da reduzida mão de obra no setor da prestação de cuidados no próprio território. Esta escassez está a ser minorada com a chegada à Polónia de trabalhadores provenientes da Ucrânia e de outros países fora da UE.

3.5. Não obstante a crescente consciencialização da importância do setor da prestação de cuidados para a prosperidade económica, o contributo dos cuidados em regime residencial para a economia europeia continua por aferir e deve ser objeto de estudos à escala europeia.

3.6. Muitas mulheres europeias são vítimas do que se pode designar por efeito «sanduíche»: espera-se delas que cuidem dos pais, para além dos filhos. Para tal, recorrem cada vez mais a serviços remunerados. Num mundo de globalização dos cuidadores profissionais, a consequência é o advento de uma cadeia mundial de prestação de cuidados<sup>(12)</sup>. Os profissionais migrantes ativos na prestação de cuidados, que migram por motivos laborais, precisam frequentemente de encontrar quem cuide dos seus próprios familiares e contratam cuidadores originários de outros contextos, muitas vezes mais pobres.

<sup>(5)</sup> Na definição do Eurostat, o serviço doméstico abrange as atividades dos agregados familiares enquanto empregadores de pessoal doméstico, tais como empregadas domésticas, cozinheiros, empregados de mesa, empregados de quarto, lavadeiras, jardineiros, encarregados, governantas, amas, preceitores, secretários, etc.

<sup>(6)</sup> Organização Internacional do Trabalho (2012).

<sup>(7)</sup> JO C 21 de 21.1.2011, p. 39, JO C 12 de 15.1.2015, p. 16, JO C 242 de 23.7.2015, p. 9.

<sup>(8)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p. 91, JO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

<sup>(9)</sup> JO C 332 de 8.10.2015, p. 1.

<sup>(10)</sup> JO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

<sup>(11)</sup> Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (2016).

<sup>(12)</sup> Hochschild, A. R. (2000), «Global Care Chains and Emotional Surplus Value» [Cadeias mundiais de prestação de cuidados e valor acrescentado emocional] in Hutton, W. e Giddens, A. (eds.), *On The Edge: Living with Global Capitalism* [No limiar: Viver com o capitalismo mundial], Londres.

#### 4. Condições de trabalho dos cuidadores profissionais residentes

4.1. O baixo estatuto dos cuidadores profissionais residentes advém do pressuposto de que a prestação de cuidados é «trabalho de mulher» pouco qualificado, para além de assentar na marginalização estrutural das mulheres migrantes. Em diversos inquéritos ao trabalho, os trabalhadores do serviço doméstico são classificados como pouco qualificados ou indiferenciados. Contudo, um número significativo de cuidadores profissionais residentes dispõe de competências e qualificações que decorrem de anos de experiência ou de programas de formação formal e de certificação não reconhecidos. Muitas vezes, para serem contratados, os cuidadores profissionais residentes têm de demonstrar que possuem experiência no ramo e qualificações, mas as suas condições de trabalho não correspondem a esta exigência.

4.2. Muitos cuidadores profissionais residentes estão sujeitos a regimes laborais não regulados e muitos trabalham em situação irregular. Frequentemente, são excluídos do exercício dos seus direitos laborais e são vítimas de exploração. As condições podem assemelhar-se a uma escravatura moderna: os trabalhadores são por vezes isolados, sujeitos a atos de violência ou abusos e forçados a trabalhar 24 horas por dia, sete dias por semana, sem que lhes sejam dadas condições de vida básicas, como um espaço privado. Outros são falsos trabalhadores por conta própria. Em muitos casos, a inspeção do trabalho e outros serviços estatais de inspeção, assim como os sindicatos, não têm acesso aos prestadores de cuidados no seu local de trabalho (ou seja, em residências particulares).

4.3. Devem ser apoiadas medidas de regularização e legalização da situação dos cuidadores profissionais residentes, para facultar uma via de acesso lícita ao setor da prestação de cuidados. Uma tal abordagem já tem precedentes: em Espanha e Itália, cerca de 500 000 trabalhadores domésticos sem documentos viram a sua situação regularizada desde 2002<sup>(13)</sup>. Importa desenvolver políticas de migração laboral que permitam aos nacionais de países terceiros trabalhar de forma regular no setor da prestação de cuidados, com igualdade de tratamento e direito a mudar de empregador.

4.4. No setor dos cuidados continuados, os cuidadores profissionais residentes representam um dos segmentos com maior mobilidade. Os cuidadores profissionais residentes provenientes dos países da Europa Central e Oriental tendem a ser mulheres de meia-idade com as suas próprias obrigações familiares<sup>(14)</sup>. É comum as cuidadoras profissionais oriundas desses países trabalharem até três meses seguidos em países da Europa Ocidental, regressando, em seguida, ao seu país de origem.

4.5. A migração de cuidadores profissionais residentes qualificados para os países de acolhimento representa uma considerável fuga de mão de obra dos países de origem. Quando as qualificações desses profissionais não são reconhecidas nos países de acolhimento, está-se perante uma perda social e económica, numa altura em que existe um défice generalizado de mão de obra no setor da prestação de cuidados de saúde, tanto a nível europeu como mundial.

4.6. Todas estas condições revelam que os direitos dos cuidadores profissionais residentes não estão devidamente protegidos ao abrigo dos quadros jurídicos existentes a nível europeu e dos Estados-Membros.

4.7. Os cuidadores profissionais residentes devem ser incentivados e apoiados pelos Estados-Membros para evitar que trabalhem em situação irregular.

#### 5. Papel dos beneficiários e respetivas famílias

5.1. Os beneficiários e as suas famílias têm dificuldade em encontrar cuidadores profissionais. Na maioria dos casos, o recrutamento destes cuidadores é feito através de redes informais de familiares ou amigos. Os cuidados prestados por profissionais recrutados em tais circunstâncias oferecem, muitas vezes, poucas garantias de qualidade. As famílias confrontam-se amiúde com uma ausência de orientações claras acerca do procedimento a seguir para contratar cuidadores nos termos da lei.

5.2. Os beneficiários dos cuidados prestados e as suas famílias devem receber do Estado apoio adequado, o que, a curto prazo, deve incluir uma campanha de informação e apoio contínuo em questões relacionadas com os direitos laborais e de segurança social dos cuidadores profissionais residentes. A longo prazo, os Estados-Membros devem tomar medidas para garantir a supervisão e a presença de intermediários que assistam os beneficiários na procura de cuidadores profissionais residentes.

<sup>(13)</sup> Plataforma de cooperação internacional em matéria de migrantes sem documentos (2013).

<sup>(14)</sup> Testemunho de uma profissional de cuidados internos, Alina Badowska (2016), na audição pública do dossiê SOC/535.

5.3. Os beneficiários dos cuidados prestados e as suas famílias devem dispor de uma gama de serviços de apoio em função das suas necessidades, que poderá incluir serviços de cuidados no domicílio a tempo parcial ou a tempo inteiro. Todas as modalidades da prestação de cuidados devem garantir condições dignas para os cuidadores, quer trabalhem por conta de outrem ou por conta própria.

5.4. Os beneficiários dos cuidados prestados e as suas famílias devem ser ainda incentivados a tomar mais consciência das necessidades dos cuidadores profissionais residentes e a tratá-los como trabalhadores merecedores de respeito e direitos. A prestação de cuidados é uma atividade de grande exigência, tanto física como emocional. Os cuidadores profissionais residentes devem dispor de alojamento adequado e ter o seu espaço privado, e, no caso de trabalho assalariado, devem ser respeitadas as limitações do seu tempo de trabalho, inclusive quando estão de prevenção.

5.5. Por outro lado, há que respeitar o direito dos beneficiários à prestação de cuidados adequados, o que se torna particularmente relevante no caso de grupos vulneráveis e de pessoas com necessidades especiais, como as que sofrem de demência.

## 6. Papel dos empregadores

6.1. Um grande número de pequenas empresas, nomeadamente agências de emprego, está a intensificar a sua presença no setor da prestação de cuidados em regime residencial, ao mesmo tempo que opera num setor informal altamente desregulado.

6.2. O setor da prestação de cuidados pode contribuir para a criação de emprego digno em residências particulares e para o crescimento da economia europeia. Só com empregos de qualidade se pode assegurar a qualidade dos cuidados prestados.

6.3. A falta de regulamentação relativa à contratação transnacional de cuidadores profissionais residentes permite que algumas empresas ofereçam os mesmos serviços a preços inferiores. Este fenómeno contribui para o *dumping* social, que é particularmente visível no caso de agências polacas e eslovacas que enviam cuidadores em regime residencial para a Europa Ocidental<sup>(15)</sup>. A perpetuação desta situação de concorrência desleal é prejudicial para os trabalhadores, para os empregadores e para a economia europeia.

## 7. Papel da sociedade civil

7.1. As organizações de base comunitária, grupos de cariz religioso<sup>(16)</sup> e os empregadores públicos e privados desempenham um papel axial na prestação de cuidados a diversos níveis. Muitas organizações de base comunitária contribuíram para a regularização de cuidadores migrantes em regime residencial<sup>(17)</sup>.

7.2. No entanto, em muitos Estados-Membros o apoio à prestação de cuidados é desadequado. A recente crise económica conduziu a um défice de investimento nos serviços de prestação de cuidados em toda a Europa, gerando tendências negativas, nomeadamente a deterioração da qualidade dos cuidados e das condições de trabalho.

7.3. As organizações de cuidadores devem ser devidamente financiadas para satisfazer as necessidades da crescente procura da prestação de cuidados. Dada a sua experiência, devem participar num diálogo social e civil genuíno que produza um conjunto de regulamentações sobre a forma de organização e prestação dos cuidados.

## 8. Papel dos Estados-Membros e da União Europeia

8.1. A Suécia é um bom exemplo da prestação de cuidados de qualidade, com a participação de todas as partes interessadas. O seu sistema baseia-se num elevado grau de apoio público financiado por receitas fiscais<sup>(18)</sup>. Os sistemas de vales, como os aplicados em França e na Bélgica, contribuíram para formalizar o trabalho doméstico e, em alguns casos, melhoraram as condições de trabalho dos profissionais de serviços ao domicílio. No caso da Bélgica, a prestação de cuidados está excluída deste sistema<sup>(19)</sup>.

<sup>(15)</sup> Experiências retiradas do projeto «Fair Mobility» da DGB (Confederação dos Sindicatos Alemães): [www.faire-mobilitaet.de](http://www.faire-mobilitaet.de).

<sup>(16)</sup> Na Alemanha, em particular, a *Caritas* e a *Diakonie* desempenham um importante papel no apoio aos cuidadores profissionais residentes e aos beneficiários dos cuidados prestados.

<sup>(17)</sup> Por exemplo: [www.gfambh.com](http://www.gfambh.com).

<sup>(18)</sup> [Sweden.se](http://Sweden.se) (2016).

<sup>(19)</sup> Organização Internacional do Trabalho (2013).

8.2. A Áustria desenvolveu um sistema de cuidadores profissionais residentes que trabalham por conta própria, a fim de satisfazer as necessidades de cuidados continuados e estabelecer normas legais em matéria de qualidade e de condições de enquadramento para a prestação de serviços. Em 2015, foram adotadas novas melhorias nas normas de qualidade e na transparência. Este sistema é amplamente utilizado pela população austríaca; contudo, é criticado pelos sindicatos do país, por considerarem que compromete as normas laborais.

8.3. Visto que os modelos de boas práticas em matéria da prestação de cuidados de qualidade nem sempre são integralmente transponíveis para a totalidade dos Estados-Membros, importa promover a nível europeu uma abordagem integrada multissetorial, com a participação de todas as partes interessadas.

8.4. O CESE está convicto de que a União Europeia deve supervisionar a oferta e a mobilidade dos cuidadores profissionais residentes na Europa, bem como promover o desenvolvimento de estratégias destinadas a melhorar a capacidade global do setor para prestar cuidados de qualidade e criar empregos dignos.

8.5. O défice de mão de obra no setor da prestação de cuidados na Europa precisa de ser colocado no topo da agenda das políticas da União. Urge chamar a atenção para os cuidadores profissionais residentes, que são, em grande medida, esquecidos pelos atuais paradigmas de intervenção política.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A política da UE em matéria de biodiversidade»**

**(parecer de iniciativa)**

(2016/C 487/03)

Relator: **Lutz RIBBE**

Decisão da plenária	21.1.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	5.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	156/31/22

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 A política de biodiversidade da UE é um exemplo clássico de uma política de promessas não cumpridas ao nível europeu e nacional, apesar de identificar corretamente os problemas e aplicar os instrumentos necessários.

1.2 O CESE chama a atenção para as declarações da Comissão relativas à importância da proteção da biodiversidade, que é equivalente à da proteção do clima. Não se trata apenas da conservação de espécies animais e vegetais, mas dos próprios meios de subsistência da humanidade.

1.3 O CESE solicita a aplicação coerente e imediata das diretivas «Aves» e «Habitats». O mesmo se aplica à Diretiva-Quadro Água, cuja aplicação coerente e imediata constituiria igualmente, na opinião do CESE, um contributo importante para a proteção da diversidade biológica.

1.4 Os Estados-Membros têm de comunicar de uma vez por todas as reais necessidades de financiamento decorrentes da aplicação da legislação europeia e a Comissão tem de disponibilizar os fundos necessários. Uma vez que se pode considerar que o financiamento da rede Natura 2000 através dos fundos da UE, sobretudo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), falhou em grande parte, o CESE solicita a criação de uma rubrica orçamental própria responsável pelo financiamento da rede Natura 2000.

1.5 O CESE solicita que seja assegurada a coerência entre as políticas da UE com impacto na proteção da biodiversidade. Neste contexto, espera que a revisão intercalar das «superfícies de interesse ecológico» e uma eventual revisão intercalar da CAP sejam aproveitadas desde já para que, no futuro, a CAP contribua de forma mais assestada para a consecução dos objetivos em matéria de biodiversidade. Atualmente, o CESE considera necessária uma alteração ao âmbito e à qualidade das «superfícies de interesse ecológico».

1.6 O CESE manifesta expressamente o seu agrado pelo reforço da infraestrutura verde e, neste contexto, solicita à Comissão e aos Estados-Membros que desenvolvam e apliquem uma estratégia coerente para a infraestrutura verde. Além disso, a UE deveria considerar as redes verdes transeuropeias (RTE-V) como um investimento prioritário. Também aqui é urgente a afetação de fundos.

1.7 Praticamente nada se alterou nos últimos anos relativamente à incoerência das políticas europeias, repetidas vezes identificada e criticada pelos serviços da Comissão, pelo Conselho (Ambiente), pelo Parlamento Europeu, pelo CdR e pelo CESE. No entanto, uma vez que as próprias propostas da UE para a resolução do problema da biodiversidade não são levadas a sério nem aplicadas, não é de admirar que não se alcancem os resultados desejados nem que se instale entre as partes interessadas e na sociedade um sentimento de decepção.

1.8 Por essa razão, os diversos programas e estratégias da UE para a biodiversidade de 1998, 2001, 2006 e 2010, apesar de deverem corretamente os problemas e proporem instrumentos adequados, podem ser considerados retrospectivamente como essencialmente inúteis, pois não conseguiram concretizar o compromisso político nem pôr termo à perda de biodiversidade provocada pela sociedade.

1.9 O CESE chega, por isso, uma vez mais à conclusão — tal como em muitos dos seus pareceres anteriores — de que o que falta realmente é vontade política, e não uma base jurídica. Não é necessária qualquer alteração da base jurídica existente.

## 2. Antecedentes: cronologia da política da UE em matéria de biodiversidade e reações do CESE

2.1 Depois de a estratégia em matéria de diversidade biológica <sup>(1)</sup>, aprovada em 1998, ter constatado que «a abundante biodiversidade da União Europeia tem vindo a sofrer alterações lentas ao longo dos séculos devido ao impacto das atividades humanas» e que «este impacto aumentou drasticamente nas últimas décadas», a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável («Estratégia de Gotemburgo»), aprovada pelo Conselho Europeu em 2001, definiu objetivos claros no domínio da biodiversidade, designadamente a redução da perda de biodiversidade na UE até 2010 e o reforço da recuperação de habitats e de ecossistemas naturais.

2.2 Com vista à concretização destes objetivos, foi publicado em 2001 um plano de ação para a biodiversidade <sup>(2)</sup>, seguindo-se-lhe em maio de 2006 um novo plano de ação para a biodiversidade <sup>(3)</sup>, que, no entanto, em termos de conteúdo, pouco diferia do primeiro.

2.3 Em março de 2010, os chefes de Estado e de governo da UE tiveram de reconhecer que, apesar dos diversos planos de ação, reconhecidos pelo CESE como corretos e eficazes, não iriam cumprir as promessas feitas em 2001.

2.4 Foi, por conseguinte, aprovada, com base na comunicação da Comissão «Opções para uma visão e um objetivo pós-2010 da UE em matéria de biodiversidade» <sup>(4)</sup>, uma nova Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 <sup>(5)</sup>, que, porém, mais uma vez, mais não fazia do que retomar os antigos requisitos e instrumentos dos planos de ação precedentes e adiar para 2020 os objetivos anteriormente definidos para 2010.

2.5 Com grande otimismo, anuncia-se que «a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 (...) [coloca] a UE na boa via para atingir os seus próprios objetivos em matéria de biodiversidade e cumprir os seus compromissos globais».

2.6 O CESE também se pronunciara <sup>(6)</sup> a propósito desta estratégia e apresentara algumas críticas; entre outras coisas, manifestou-se profundamente preocupado porque «até ao momento, a política não teve a força ou a vontade suficientes para aplicar medidas reconhecidas como necessárias desde há anos, apesar de a comunicação clarificar que tanto a sociedade como a economia beneficiam de igual modo de uma política de biodiversidade persuasiva. Nem sequer as principais diretivas europeias de proteção da natureza foram plenamente transpostas pelos Estados-Membros, não obstante terem passado, respetivamente, 32 e 19 anos da sua entrada em vigor».

2.7 Na opinião do CESE, continuava «por esclarecer de que modo se pode superar a falta de vontade política verificada até à data. Neste sentido, a estratégia para a biodiversidade em análise não representa um verdadeiro avanço. Os debates realizados até ao momento no Conselho de Ministros sobre a comunicação mostram que se está longe de uma integração da política de biodiversidade noutros domínios políticos».

2.8 Era já nessa altura convicção do Comité que o estabelecimento de uma relação mais estreita entre as reformas iminentes das políticas (por exemplo, das pescas, agrícola, dos transportes, da energia e de coesão) e a estratégia para a biodiversidade era da maior importância. No entanto, o CESE apontava ainda a existência de défices significativos, considerando conseqüentemente que «a Comissão deve levar mais a sério a sua própria estratégia de biodiversidade».

<sup>(1)</sup> COM(1998) 42 final.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 162 final.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 216 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 4 final.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 244 final.

<sup>(6)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 111.

2.9 Passados apenas 4 anos, todavia, restava já muito pouco das pretensões então formuladas na nova estratégia da UE para a biodiversidade de se ter encontrado a via correta e de se ir finalmente pôr fim à perda de biodiversidade. Este facto é bastante evidente na revisão intercalar da estratégia de biodiversidade da UE <sup>(7)</sup>.

### 3. Revisão intercalar da atual estratégia em matéria de biodiversidade

3.1 A estratégia consta de seis metas claramente definidas, com um total de 20 medidas. A revisão intercalar conclui que:

3.1.1 relativamente à meta 1 («Travar a deterioração do estado de todas as espécies e habitats abrangidos pela legislação da UE em matéria de natureza e obter uma melhoria sensível e mensurável do seu estado...»), apesar de se terem registado alguns progressos, estes são demasiado lentos para atingir a meta. Verificam-se sobretudo falhas na conclusão da rede Natura 2000 ao nível das zonas marinhas, na garantia de uma gestão eficaz dos sítios Natura 2000 e na disponibilização dos meios financeiros necessários para suportar a rede Natura 2000. Além disso, ainda que a rede Natura 2000 terrestre esteja entretanto concluída «no essencial», em 2012 só 58 % dos sítios Natura 2000 dispunham de planos de gestão em curso ou em elaboração.

3.1.2 relativamente à meta 2 («Até 2020, os ecossistemas e seus serviços serão mantidos e valorizados mediante a criação de infraestruturas verdes e da recuperação de, pelo menos, 15 % dos ecossistemas degradados»), as medidas até agora adotadas não permitiram «ainda sustentar a tendência para a degradação dos ecossistemas e serviços».

3.1.3 relativamente à meta 3 («Maior contribuição da agricultura e silvicultura para a manutenção e valorização da biodiversidade»), não se registaram «quaisquer progressos significativos» e «o declínio contínuo, associado à agricultura, do estado das espécies e habitats de importância para a UE indica que devem ser envidados maiores esforços para conservar e valorizar a biodiversidade nestas zonas. A política agrícola comum (PAC) tem um papel essencial a desempenhar neste processo, em interação com políticas ambientais relevantes». Embora a este nível existam já diversos instrumentos disponíveis, estes terão de ser utilizados pelos Estados-Membros «a uma escala suficiente». Só se forem aplicados «a um nível mais geral» poderá a UE vir a atingir os seus objetivos até 2020. De um modo geral é necessária «uma intensificação substancial dos esforços».

3.1.4 relativamente à meta 4 («Garantir uma utilização sustentável dos recursos haliêuticos»), embora se tenham realizado «progressos significativos no estabelecimento do quadro político», a execução tem, no entanto, «sido desigual em toda a UE, pelo que persistem desafios importantes para assegurar o cumprimento dos objetivos no calendário previsto. Pouco mais de 50 % das unidades populacionais MSY foram pescadas de forma sustentável em 2013.» Tal como anteriormente, regista-se em todos (!) os mares europeus uma tendência negativa.

3.1.5 relativamente à meta 5 («Combate às espécies exóticas invasoras»), trata-se da única meta em que a UE se encontra «no bom caminho» e espera atingir os seus objetivos para 2020.

3.1.6 relativamente à meta 6 («Contribuição no sentido de evitar a perda de biodiversidade global»), «os progressos são insuficientes para reduzir os impactos dos padrões de consumo da UE na biodiversidade global» e «os esforços em curso podem não ser suficientes para atingir as metas de biodiversidade de Aichi dentro dos prazos previstos».

3.2 Esta dececionante revisão intercalar foi justamente apresentada no momento em que a Comissão pondera uma revisão profunda das diretivas da UE mais importantes para a natureza, nomeadamente a Diretiva relativa à proteção das aves, de 1979, e a Diretiva relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, de 1992.

3.3 Os relatórios dos peritos <sup>(8)</sup> sobre o balanço de qualidade das diretivas «Aves» e «Habitats» confirmam o que o CESE tem vindo insistentemente a repetir desde há anos: o quadro jurídico é suficiente e não pode ser responsabilizado pelo malogro dos objetivos em matéria de proteção da biodiversidade. As lacunas fundamentais encontram-se ao nível da não aplicação, da ausência de um orçamento para a natureza e da incoerência das políticas da UE.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 478 final.

<sup>(8)</sup> Milieu, IPEA e ICF, «Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives» [Estudo de apoio ao balanço de qualidade das diretivas «Aves» e «Habitats»], março de 2016.

#### 4. Observações gerais

4.1 O CESE reitera a sua afirmação de que, «na preservação da biodiversidade, não faltam leis, diretivas, programas, projetos-piloto, declarações políticas ou instruções; do que precisamos é de aplicações e ações concertadas a todos os níveis de ação política». Tal declaração é confirmada não só pelo estudo de avaliação como também pelas conclusões do Conselho (Ambiente) de 16 de dezembro de 2015 <sup>(9)</sup>, que no essencial não diferem das conclusões do Conselho (Ambiente) de 2011. Enquanto as diretivas não tiverem sido transpostas na íntegra, enquanto não forem disponibilizados e utilizados os meios financeiros necessários e enquanto as restantes políticas da UE não se orientarem de forma coerente no sentido das questões relativas à biodiversidade, não poderão ser atingidos os resultados desejados.

4.2 Quaisquer novos documentos em matéria de estratégia ou ação e/ou a revisão do quadro jurídico em nada alterarão a situação, apenas dando a ilusão de uma atividade política, que se revelará inútil se os verdadeiros problemas da não aplicação não forem eliminados.

4.3 O êxito da conservação da biodiversidade requer uma série de abordagens diferentes.

#### 4.4 Estabelecimento da rede Natura 2000

4.4.1 A rede Natura 2000 é de importância fundamental para a proteção da natureza no sentido «tradicional», isto é, para a conservação de espécies animais e vegetais e biótopos únicos (como pântanos, ambientes secos, resíduos de formações florestais seminaturais, etc.). Baseia-se essencialmente na Diretiva relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, adotada em 1992, e nas zonas de proteção de aves criadas pela Diretiva relativa à proteção das aves, adotada já em 1979.

4.4.2 Sobretudo com a adoção da Diretiva «Habitats», tanto os Estados-Membros como a União Europeia assumiram dois compromissos:

— por um lado, concluir a criação da rede Natura 2000 no prazo de três anos <sup>(10)</sup>; e,

— por outro lado, afetar recursos financeiros para o efeito, de modo a não imputar os encargos aos proprietários ou aos utilizadores das terras.

4.4.3 A rede deveria, portanto, ter sido concluída até 1995, ou seja, há mais de 20 anos. Embora entretanto tenha já sido concluída a identificação da maior parte dos sítios e 18 % da superfície dos Estados-Membros estejam identificados como sítios Natura 2000, a identificação só por si não chega. No caso de muitos sítios, não há segurança jurídica estável, e só para pouco mais de metade dos sítios existem planos de gestão. No entanto, enquanto os cidadãos, as administrações e, especialmente, os proprietários e utilizadores das terras não forem esclarecidos sobre o que passa agora a ser permitido ou proibido, não é possível uma proteção eficaz da natureza nem a atribuição de qualquer compensação por eventuais restrições à utilização.

4.4.4 É por si só eloquente o facto de o Conselho (Ambiente) ter exortado, em 19 de dezembro de 2011, os Estados-Membros — e, portanto, a si próprio — a «completar, de forma atempada, o estabelecimento da rede Natura 2000 e a desenvolver e implementar planos de gestão ou outros instrumentos equivalentes, (...) estabelecendo assim uma base sólida para o planeamento estratégico tendo em vista a subsequente implementação do QFP 2014-2020». Em 2011, apelou-se mais uma vez para a concretização «de forma atempada» do que de facto já deveria estar concluído há 20 anos — e que ainda hoje está por concluir!

4.4.5 Por conseguinte, em 16 de dezembro de 2015, o Conselho (Ambiente) incentivou novamente os Estados-Membros — e, portanto, também a si próprio, desta vez até mesmo «reiteradamente» — a «concluir a criação da rede Natura 2000».

<sup>(9)</sup> Conselho da União Europeia, doc. n.º 15389/15.

<sup>(10)</sup> O período de três anos (ou seja, até 1995) diz respeito à notificação pelos Estados-Membros das regiões contempladas. Neste momento, esta notificação ainda não se encontra totalmente concluída.

#### 4.5 *Medidas no exterior das zonas de proteção*

4.5.1 A Comissão, o Conselho (Ambiente) e também o Parlamento Europeu <sup>(11)</sup> sublinham muito justamente que no âmbito da política de biodiversidade não é apenas da proteção de espécies animais e vegetais e de habitats que se trata, mas sim das bases da produção e do ambiente natural do próprio ser humano. Um dos muitos exemplos do que se acaba de afirmar é o serviço de polinização prestado por insetos como as abelhas ou as borboletas, de valor económico imensurável — e não apenas para a agricultura. No entanto, a Comissão acabou por reconhecer que os ecossistemas «deixaram de ser capazes de fornecer serviços básicos com um nível ótimo de qualidade e quantidade, como a polinização das culturas, ar e água não poluídos (...)» <sup>(12)</sup>.

4.5.2 A manutenção (do serviço) dos polinizadores, dos decompositores e também de muitas outras espécies não é possível se nos concentrarmos exclusivamente na identificação de zonas de proteção. A política de biodiversidade da UE deve, por isso, definir uma abordagem mais ampla, para além das zonas de proteção; a este nível, a coerência com a política de ordenamento do território é de crucial importância.

4.5.3 É, assim, absolutamente correta a insistência tanto da Comissão como do Conselho, por exemplo, na importância do setor agrícola, como recentemente no caso da revisão intercalar: o Conselho «registra com preocupação que a agricultura é um dos setores que maiores pressões exerce sobre os ecossistemas terrestres e que não se verificou, até 2012, nenhuma melhoria mensurável no estado dos habitats e espécies agrícolas abrangidos pela Diretiva “Habitats”, e lamenta o significativo declínio das aves das zonas agrícolas, das borboletas dos prados e dos serviços de polinização, que põe em evidência as pressões exercidas pelo setor agrícola, principalmente por causa da intensificação e do abandono dos terrenos agrícolas» <sup>(13)</sup>.

#### 4.6 *Incoerência da política da UE*

4.6.1 Embora na Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 se sublinhe que a mesma «constitui uma parte integrante da Estratégia Europa 2020» <sup>(14)</sup>, conceitos como «biodiversidade», «habitats», «proteção da natureza», «proteção das espécies», «proteção da diversidade de recursos genéticos» ou «ecossistema» não surgem uma única vez na Estratégia Europa 2020. Só o conceito «diversidade de espécies» é referido duas vezes, em breves frases, no âmbito do tema «eficiência dos recursos». O CESE considera, por conseguinte, perfeitamente incompreensível a declaração da Comissão Europeia; de facto, a sua política real demonstra exatamente o contrário.

4.6.2 Neste contexto, uma vez que a Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável de 2001 deixou praticamente de ter qualquer relevância política, a estratégia «Europa 2020» deveria constituir o quadro ideal para abordar o problema. Por diversas vezes o CESE exortou os ministros da Economia e das Finanças a refletirem, por exemplo, sobre a relevância económica da perda da biodiversidade <sup>(15)</sup>, o que ainda não aconteceu.

4.6.3 Uma vez que, além disso, as metas das diretivas da UE em matéria de proteção da natureza e da Estratégia de Biodiversidade da UE coincidem com as metas internacionalmente acordadas [por exemplo, as metas de Aichi, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (CDB), ou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)], impõe-se urgentemente uma plena integração da política de biodiversidade na estratégia de aplicação dos ODS ou numa nova estratégia de desenvolvimento sustentável da UE.

4.6.4 Até agora, a política de biodiversidade tem, no entanto, sido vista por muitos serviços da Comissão e pelos conselhos de ministros de alguns Estados-Membros como um domínio político concorrencial, que entrava ou impede o desenvolvimento económico e implica, além disso, encargos financeiros.

4.6.5 A esse respeito não há dúvidas: existem conflitos entre diferentes pretensões de utilização dos recursos e, ocasionalmente, as diretivas em matéria de proteção da natureza, por exemplo, evitam interferências no equilíbrio natural. No entanto, a função de proteção da natureza, nomeadamente por parte do Estado, consiste exatamente em zelar por uma relação equilibrada entre o aproveitamento económico e a conservação do ambiente natural. A esse respeito, a proteção da natureza não se distingue de outros domínios políticos, em que as «forças de mercado» são reguladas por medidas regulamentares.

<sup>(11)</sup> Ver, *inter alia*, a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de fevereiro de 2016, sobre a revisão intercalar da Estratégia de Biodiversidade da UE [2015/2137(INI)].

<sup>(12)</sup> COM(2010) 548 final de 8.10.2010, p. 3.

<sup>(13)</sup> Conselho da União Europeia, doc. n.º 15389/2015, n.º 36.

<sup>(14)</sup> COM(2011) 244 final, p. 2.

<sup>(15)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, p. 150, ponto 2.3.

4.6.6 A inexistência de uma verdadeira compatibilidade entre política económica tradicional e política ambiental não é novidade. Já em 2006 o CESE criticara «o enorme hiato entre as boas intenções e a realidade nua e crua» e que, relativamente aos poderes públicos, «os planos e programas de apoio por eles adotados geralmente só servem para colocar ainda mais em perigo a biodiversidade»<sup>(16)</sup>.

4.6.7 Uma das causas mais importantes deste conflito de objetivos é a contradição entre os interesses privados, sobretudo os interesses económicos, e o interesse geral. Até este momento, as declarações da UE permitem inferir um empenho na proteção da biodiversidade em prol do interesse geral. Nesse caso, uma ação coerente consistiria em estabelecer e aplicar restrições aos interesses económicos que comprometam a proteção da biodiversidade.

#### 4.7 *Política agrícola/Agricultura*

4.7.1 O CESE debruçou-se por diversas vezes sobre as relações entre agricultura, política agrícola comum e biodiversidade, tendo verificado que o declínio da biodiversidade prossegue de forma discreta mas maciça e contínua, apesar de os agricultores respeitarem essencialmente a legislação em vigor. Esse processo decorre, portanto, no âmbito do quadro legal e da aplicação das chamadas boas práticas. Estas circunstâncias não podem ser alteradas por uma reforma da legislação em matéria de proteção da natureza, mas sim pela alteração das práticas de utilização, conjugada com uma alteração da política de ajudas à agricultura. O CESE remete, neste contexto, para o seu parecer de iniciativa sobre «A Reforma da Política Agrícola Comum em 2013»<sup>(17)</sup>, que descreve em pormenor as alterações que o Comité julga necessárias.

4.7.2 A Comissão tem perfeita consciência da importância da agricultura e constata que «a política agrícola comum (PAC) é o instrumento político com impacto mais significativo na biodiversidade nas zonas rurais. [...] Um dos reveses no que diz respeito à biodiversidade foi a abolição da obrigatoriedade da retirada de terras da produção»<sup>(18)</sup>. Por conseguinte, a política agrícola continua, tal como antes, a entrar em contradição com a política de biodiversidade, embora alguns elementos da PAC, nomeadamente os programas agroambientais do segundo pilar, indiquem o modo como estes conflitos podem ser resolvidos.

4.7.3 As retiradas de terras da produção foram introduzidas em meados dos anos 80, não exatamente com o objetivo de melhorar a estabilidade ecológica das paisagens tradicionais, mas para reduzir os excedentes. Com a reforma da PAC em 2013, porém, retomou-se a ideia de trabalhar menos intensivamente parte das terras. No âmbito do processo de ecologização, foi preconizada a criação obrigatória das chamadas «superfícies de interesse ecológico». No entanto, travou-se então uma luta renhida em torno a) do alcance da medida e b) da definição de «interesse ecológico».

4.7.4 Assim, atualmente, a cultura de leguminosas e as culturas comercializáveis, por exemplo, são classificadas como de «interesse ecológico». Embora o aumento das áreas de cultivo de leguminosas e de culturas comercializáveis seja em princípio louvável, tais medidas não contribuem verdadeiramente para a melhoria da biodiversidade. Além disso, o facto de o uso de pesticidas ser parcialmente permitido em superfícies de interesse ecológico colide fortemente com a intenção de ecologização da política agrícola, pois os pesticidas não contribuem para o aumento da biodiversidade, e sim para a sua redução.

4.7.5 A Comissão deve proceder o mais rapidamente possível a um primeiro balanço dos efeitos das medidas adotadas, tanto mais que a ecologização foi uma das principais justificações para a manutenção dos pagamentos às explorações agrícolas a partir do orçamento da UE.

4.7.6 Por outro lado, e tendo por base estas premissas, as políticas transversais da UE, nomeadamente as ligadas à IDI, também deveriam levar em conta e prestar especial atenção ao contributo que a investigação, o desenvolvimento e a inovação aplicados à agricultura podem proporcionar à melhoria da biodiversidade na UE.

<sup>(16)</sup> JO C 195 de 18.8.2006, p. 96.

<sup>(17)</sup> JO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

<sup>(18)</sup> COM(2010) 548 final, p. 5.

#### 4.8 *Infraestrutura verde*

4.8.1 A Diretiva «Habitats» enferma de uma falha técnica decisiva: apesar de no seu artigo 10.º assinalar expressamente a importância de uma interligação dos elementos paisagísticos, não propõe nenhum mecanismo de ligação que possa conduzir a um sistema interligado de biótopos a nível europeu. Na sua comunicação sobre a infraestrutura verde, a Comissão esboçou o modo como essa falha poderia ser compensada, por meio de investimentos na preservação e recuperação de infraestrutura verde, tanto em grande como em pequena escala. Nesta perspetiva, a adoção e aplicação de uma estratégia coerente para a infraestrutura verde reveste-se de particular importância. Uma tal estratégia deve, em todo o caso, incluir como núcleo fundamental uma metodologia e um instrumento financeiro para a rede transeuropeia de biodiversidade (RTE-V), tanto em áreas de grandes como de pequenas dimensões, nomeadamente em paisagens agrícolas.

#### 4.9 *Observações relativamente à política nos Estados-Membros e nos países candidatos à adesão*

4.9.1 Em muitos Estados-Membros e países candidatos à adesão continuam a registar-se sérios problemas de destruição da natureza, dos quais se seguem apenas alguns exemplos.

4.9.2 Na Roménia, no momento da adesão à UE, a área ocupada por florestas naturais ascendia a mais de 2 000 km<sup>2</sup>. As referidas áreas estão na sua quase totalidade identificadas como sítios Natura 2000. Entretanto, foram documentadas nas florestas da Roménia clareiras de enormes dimensões, que representam perdas irrecuperáveis no património natural europeu.

4.9.3 Os ecossistemas fluviais dos Balcãs, especialmente nos países dos Balcãs Ocidentais, são, de longe, os mais valiosos de toda a Europa. Cerca de um terço dos rios dos países da ex-Jugoslávia e da Albânia apresentam uma dinâmica natural, podendo ainda ser considerados rios naturais. Os planos documentados de construção de mais de 2 700 (!) centrais hidroelétricas, pelo menos um terço das quais em zonas protegidas, representam uma séria ameaça à dinâmica natural e à biodiversidade de todos os rios dos Balcãs. O financiamento dos projetos em causa implica a utilização de fundos públicos. Em quase todos os Estados-Membros da UE a biodiversidade de quase todos os rios já foi fortemente prejudicada, pelo que atualmente se gastam elevados montantes com a sua reabilitação, nomeadamente no âmbito da execução da Diretiva-Quadro da Água da UE.

4.9.4 Numerosas espécies de aves constantes do anexo I da Diretiva «Aves» e, por conseguinte, protegidas na UE, são perseguidas sem contempções nos Estados balcânicos candidatos à adesão; também em muitos Estados-Membros a caça às aves continua a constituir um problema em muitos aspetos insolúvel. O abate de exemplares de colhereiro-europeu, grou-comum, corvo-marinho-pigmeu e zarro-castanho, para referir apenas alguns exemplos, leva a uma quebra da taxa de reprodução destas espécies na UE.

#### 4.10 *Financiamento*

4.10.1 Outro problema abordado tanto na revisão intercalar como nas conclusões do Conselho é o financiamento — não só mas também — da rede Natura 2000. Numa comunicação da Comissão de 2004<sup>(19)</sup>, aborda-se a questão do financiamento da rede, relativamente a) aos montantes necessários e b) à questão da dotação orçamental que deveria constituir a fonte desse financiamento. Na altura foi referido um montante aproximado de 6 100 milhões de euros anuais e optou-se, em vez de criar uma linha de financiamento própria ou de ampliar o programa LIFE, por recorrer principalmente ao segundo pilar da PAC e a outros fundos da UE.

4.10.2 O CESE levantou então dúvidas quanto ao montante, considerando «absolutamente premente que se apresente com toda a brevidade cálculos mais exatos dos custos envolvidos. Duvida, por exemplo, de que seja suficiente a importância indicada para os novos Estados-Membros de 0,3 mil milhões de euros (no caso da UE a 15 é de 5,8 mil milhões de euros)»<sup>(20)</sup>.

4.10.3 Até à data nada aconteceu e continua ainda a falar-se do mesmo montante. Os Estados-Membros responsáveis e a Comissão não esclareceram ainda esta questão.

<sup>(19)</sup> COM(2004) 431 final.

<sup>(20)</sup> JO C 221 de 8.9.2005, p. 108, ponto 3.10.1.

4.10.4 O CESE apontou então também para o perigo que o financiamento da rede Natura 2000 a partir do segundo pilar da PAC representava, devido a uma eventual concorrência com outras medidas em matéria de desenvolvimento rural<sup>(21)</sup>. Ambas as objeções se confirmaram: por um lado, os pagamentos a partir do segundo pilar no período de financiamento 2007-2013 sofreram cortes de 30 % em relação ao período anterior; por outro lado, o Tribunal de Contas Europeu e o Conselho (Ambiente) fazem muito justamente notar que «os Estados-Membros nem sempre consideraram o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) um instrumento possível para promoção da biodiversidade, não reconhecendo suficientemente o seu potencial para financiar a Natura 2000»<sup>(22)</sup>.

4.10.5 Consequentemente, a Comissão Europeia<sup>(23)</sup> viu-se obrigada a reconhecer que, embora o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural continue a ser a fonte mais importante de financiamento comunitário da Natura 2000 e da biodiversidade, «apenas estão a ser satisfeitas 20 % das necessidades totais de financiamento na gestão das zonas protegidas, incluindo a rede Natura 2000 na Europa».

4.10.6 Urge, portanto, comunicar as reais necessidades de financiamento para a aplicação das diretivas europeias em matéria de proteção da natureza e disponibilizar os recursos adequados, afetados a uma rubrica orçamental específica (por exemplo, um orçamento LIFE alargado).

#### 4.11 *Processos de participação e envolvimento*

4.11.1 As deficiências na aplicação da Estratégia de Biodiversidade da UE, em especial no caso da rede Natura 2000, devem-se, em parte, à falta de envolvimento e participação da sociedade civil nas respetivas zonas de proteção. A identificação de zonas de proteção deve ser considerada, em primeiro lugar, um ato administrativo, que deve ser realizado em plena conformidade com os princípios do primado do direito. No entanto, o desenvolvimento e a implementação dos planos de gestão deverão contar com uma forte participação dos proprietários e dos utilizadores das terras, das organizações de proteção da natureza e dos municípios. Em muitos casos, isso não se verificou e, amiúde, deu origem a desconfiança e hostilidade relativamente à política da UE em matéria de biodiversidade.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(21)</sup> JO C 221 de 8.9.2005, p. 108, pontos 3.14.1. e 3.14.2.

<sup>(22)</sup> Conselho (Ambiente) de 16 de dezembro de 2015.

<sup>(23)</sup> COM(2010) 548 final, p. 13.

## ANEXO

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

**Ponto 4.7.4** — Alterar.

*Assim, atualmente, a cultura de leguminosas e as culturas comercializáveis, por exemplo, são classificadas como de «interesse ecológico». Embora o aumento das áreas de cultivo de leguminosas e de culturas comercializáveis seja em princípio louvável, tais medidas não contribuem verdadeiramente. O reforço da vida dos solos, entre outras coisas, mediante a simbiose de leguminosas e rizóbios contribui para a melhoria da biodiversidade. Além disso, o facto de o uso de pesticidas produtos fitofarmacêuticos ser parcialmente permitido em superfícies de interesse ecológico no âmbito das estritas normas europeias de autorização e aplicação, o que permite reforçar o cultivo de proteaginosas na Europa, colide fortemente com a intenção de ecologização da política agrícola, pois os pesticidas não contribuem para o aumento da biodiversidade, e sim para a sua redução.*

**Justificação**

A medida está ainda no seu segundo ano de execução. Não há ainda análises significativas relativas à biodiversidade. Em certos casos, a utilização adequada de produtos fitofarmacêuticos pode ser útil, por exemplo, para proteger as culturas mais jovens e vulneráveis contra as ervas daninhas. Em conformidade com o artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, a Comissão tem de apresentar até março de 2017 um relatório de avaliação sobre a aplicação das superfícies de interesse ecológico.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 69

Votos contra: 96

Abstenções: 26

**Ponto 4.7.4** — Alterar.

*Assim, atualmente, a cultura de leguminosas e as culturas comercializáveis, por exemplo, são classificadas como de «interesse ecológico». Embora o aumento das áreas de cultivo de leguminosas e de culturas comercializáveis seja em princípio louvável, tais medidas não contribuem verdadeiramente para a melhoria da biodiversidade. Além disso, o facto de o uso de pesticidas ser parcialmente permitido em superfícies de interesse ecológico colide fortemente com a intenção de ecologização da política agrícola, pois os pesticidas não contribuem para o aumento da biodiversidade, e sim para a sua redução. Por outro lado, existe um elevado défice de proteaginosas produzidas na UE e uma proibição geral de pesticidas em leguminosas tornaria este défice ainda mais grave.*

**Justificação**

Será apresentada oralmente.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 80

Votos contra: 105

Abstenções: 11

**Ponto 1.5** — Suprimir.

*O CESE solicita que seja assegurada a coerência entre as políticas da UE com impacto na proteção da biodiversidade. Neste contexto, o CESE espera que a revisão intercalar das «superfícies de interesse ecológico» e uma eventual revisão intercalar da CAP sejam aproveitadas desde já para que, no futuro, a CAP contribua de forma mais assestada para a consecução dos objetivos em matéria de biodiversidade. Atualmente, o CESE considera necessária uma alteração das «superfícies de interesse ecológico» relativamente ao seu âmbito e à sua qualidade.*

**Justificação**

A ecologização introduzida em 2015 encontra-se atualmente no seu segundo ano de execução. Por conseguinte, ainda não existem análises que permitam extrair conclusões fiáveis sobre este tema. Em conformidade com o artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, a Comissão tem de apresentar até março de 2017 um relatório de avaliação sobre a aplicação das superfícies de interesse ecológico. Nesse momento, com base nos resultados da avaliação, poderão adotar-se as medidas adequadas.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 57

Votos contra: 120

Abstenções: 11

**Ponto 1.5 — Alterar.**

*O CESE solicita que seja assegurada a coerência entre as políticas da UE com impacto na proteção da biodiversidade. Neste contexto, o CESE espera que a revisão intercalar das «superfícies de interesse ecológico» e uma eventual revisão intercalar da CAP sejam aproveitadas desde já para que, no futuro, a CAP contribua de forma mais assestada para a consecução dos objetivos em matéria de biodiversidade. Atualmente, o CESE considera necessária uma alteração das «superfícies de interesse ecológico» relativamente ao seu âmbito e à sua qualidade, devendo assegurar-se, ao mesmo tempo, a sua melhor integração nas práticas agrícolas modernas.*

**Justificação**

Será apresentada oralmente.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 75

Votos contra: 118

Abstenções: 9

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Depois de Paris»****(parecer de iniciativa)**

(2016/C 487/04)

Relatora: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Decisão da plenária	26.4.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	5.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	129/0/0

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O Acordo de Paris é acolhido favoravelmente enquanto compromisso a nível mundial com vista a atenuar as alterações climáticas. Cumpre agora garantir que o acordo é ratificado, aplicado e aprofundado. No presente parecer, o CESE define a sua posição quanto às principais abordagens a adotar a longo prazo na via para um mundo neutro em carbono, tal como exigido pelo acordo.

1.2. Os enormes desafios à escala mundial exigem uma grande mudança na abordagem da União Europeia. Em vez de se concentrar exclusivamente nas suas próprias emissões de gases com efeito de estufa, a UE deve refletir sobre o modo de contribuir para a obtenção dos maiores benefícios no domínio do clima numa perspetiva mundial. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão Europeia a definir uma estratégia a longo prazo para aumentar e maximizar o «cunho ecológico»<sup>(1)</sup> da UE a nível mundial.

1.3. A UE deve ser igualmente ambiciosa na prossecução de soluções que sejam benéficas simultaneamente do ponto de vista económico, social e ambiental. Assim, o CESE exorta a Comissão a enquadrar a estratégia climática de forma a contribuir para o fortalecimento da economia da UE e para o reforço do bem-estar dos seus cidadãos, atenuando ao mesmo tempo as alterações climáticas.

1.4. É essencial assumir um compromisso a nível mundial para lograr um impacto significativo no clima e evitar a fuga de carbono, a fuga do investimento e a perda de empregos. O CESE insta a Comissão a continuar a praticar uma diplomacia ativa no domínio do clima, no intuito de promover uma ampla aplicação do acordo e incentivar as grandes economias a reforçarem os seus compromissos para um nível de ambição semelhante ao da UE. O CESE apela também à Comissão para que inclua considerações de ordem climática em todos os domínios da política externa, designadamente no comércio e investimento, bem como na cooperação para o desenvolvimento.

1.5. No que toca a medidas práticas, a melhor forma de a UE contribuir para a luta contra as alterações climáticas é através da exportação de tecnologias e soluções destinadas a reduzir as emissões e a aumentar os sumidouros de carbono, bem como através da produção de produtos para o mercado mundial gerando níveis de emissão inferiores aos dos seus concorrentes. Assim, o CESE solicita que seja dado um forte impulso à inovação, desde a fase de investigação até à entrada no mercado, a fim de colocar a UE na vanguarda mundial das soluções para o clima. Importa prestar especial atenção ao potencial das PME.

<sup>(1)</sup> O «cunho ecológico» (*handprint*) é uma medida do impacto positivo no ambiente ou na sociedade, ao passo que a «pegada de carbono» (*footprint*) mede o impacto negativo, por exemplo, provocado pelas emissões (Norris 2015). Por conseguinte, o «cunho ecológico» representa o impacto positivo no clima que decorre da redução das emissões ou do aumento dos sumidouros. O cunho ecológico da UE é o total do seu impacto positivo em qualquer parte do mundo.

1.6. No que se refere à dimensão interna da política climática, a UE deve procurar ser uma União para o Clima, que se caracterize pela ação, pela eficácia e pela coesão nas suas medidas internas. Todos os esforços devem concentrar-se agora na execução das decisões tomadas até à data, em que a Comissão e os Estados-Membros têm o seu próprio papel a desempenhar.

1.7. Além disso, o CESE insta a Comissão a basear a estratégia de longo prazo numa abordagem integrada. A via a seguir deve ser traçada como parte de um conjunto de «uniões» conexas no mercado único, especialmente no domínio da energia, dos transportes, da digitalização, da indústria, da agricultura, dos capitais e da inovação. Há que prestar especial atenção também aos desafios colocados por sistemas alimentares sustentáveis e ao papel dos sumidouros de carbono.

1.8. No cumprimento dos objetivos fixados pelo Acordo de Paris, os mecanismos de mercado devem ser integralmente aproveitados. Um sistema de fixação do preço a nível mundial para as emissões de carbono seria uma forma neutra e eficaz de incluir todos os intervenientes do mercado. O CESE incentiva a Comissão a explorar ativamente diferentes vias e medidas e a estabelecer contacto com outros países no sentido de uma fixação do preço do carbono a nível mundial.

1.9. O caminho a percorrer «Depois de Paris», rumo a uma economia neutra em carbono, é extremamente difícil. Para gerir a transição de forma justa e controlada e para ajudar as empresas e os cidadãos a adaptarem-se às mudanças e a desenvolverem novas soluções e competências, é necessário adotar medidas de ajustamento adequadas no âmbito da estratégia para o clima.

1.10. Serão os parceiros da sociedade civil, mediante a sua ação no terreno, a concretizar a transição para uma economia neutra em carbono, ao passo que o papel dos decisores políticos é proporcionar-lhes um ambiente favorável e financiamento, inclusive sensibilizando para todas as oportunidades de financiamento à disposição. Deve ser desenvolvida uma abordagem de governação a vários níveis de forma a facilitar a ação da sociedade civil no domínio do clima e a eliminar os respetivos obstáculos. O CESE espera ser plenamente envolvido no desenvolvimento deste tipo de infraestrutura com múltiplos intervenientes, bem como na elaboração da estratégia de longo prazo da UE para o clima.

## 2. A UE enquanto importante interveniente mundial em matéria de clima

2.1. A conferência de Paris sobre as alterações climáticas (COP 21) resultou num acordo mundial que visa colocar o mundo no caminho certo para limitar o aquecimento global a um nível bastante inferior a 2°C e empreender esforços no sentido de continuar a limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Tal exigirá uma diminuição drástica das emissões a nível mundial e implicará mudanças radicais nas sociedades.

2.2. Os desafios mundiais que se anunciam exigem uma mudança radical na abordagem da UE para atenuar as alterações climáticas. É fundamental que a UE envide esforços consideráveis para produzir um impacto eficaz a nível mundial. Por conseguinte, a UE deve esforçar-se por aumentar o seu «cunho ecológico», em vez de se limitar a diminuir a sua «pegada de carbono».

2.3. É essencial assumir um compromisso a nível mundial para resolver o problema do clima e evitar a fuga de carbono, a fuga do investimento e a perda de empregos. Tendo dado provas de liderança antes e durante a conferência de Paris, a UE deve prosseguir neste espírito para as próximas Conferências das Partes. Na sua **diplomacia em matéria de clima**, a UE deve concentrar-se nos países com o maior nível de emissões de gases com efeito de estufa, mas também nos seus principais concorrentes e nos parceiros mais promissores do ponto de vista económico. A diplomacia em matéria de clima deve, portanto, caminhar a par da diplomacia económica.

2.4. Os maiores emissores são a China, os Estados Unidos e a UE, responsáveis, respetivamente, por mais de 25 %, cerca de 15 % e aproximadamente 10 % do total das emissões a nível mundial. Prevê-se que a quota de emissões da UE diminua para cerca de 5 % até 2030. Face a esta realidade, para exercer a máxima influência na atenuação das alterações climáticas, a UE deve envidar todos os esforços no sentido de incentivar outras partes a aumentarem o seu nível de ambição.

2.5. Na prática, a melhor forma de a UE contribuir para a atenuação das alterações climáticas a nível mundial é através da exportação de **soluções hipocarbónicas**, bem como da produção de produtos para o mercado mundial gerando níveis de emissão inferiores aos dos seus concorrentes.

2.6. Para além dos EUA, a China e outros países em rápido desenvolvimento tornaram-se também importantes fornecedores de tecnologias hipocarbónicas. Nos últimos cinco anos, tanto no mercado das exportações como no mercado interno, a UE sofreu verdadeiras quebras em determinados setores e perdeu a liderança tecnológica a nível mundial que já tivera um dia. Embora a Comissão Juncker tenha formulado o desejo de se tornar líder mundial no domínio das energias renováveis, este objetivo está longe de ser realizado.

2.7. Assim, urge dar um novo impulso adicional para colocar a UE novamente na vanguarda das soluções climáticas. As oportunidades existentes a nível mundial abrangem um vasto leque de tecnologias, produtos, serviços e conhecimentos técnicos, bem como modelos globais de produção e consumo. A exportação de conhecimentos especializados sobre sumidouros de carbono, tais como a gestão sustentável das florestas e a florestação, deve ser também encarada como uma oportunidade para produzir impacto a nível mundial.

2.8. O CESE saúda o facto de a Comissão ter aderido à «Missão Inovação», uma iniciativa das principais economias mundiais que se comprometeram a duplicar o seu financiamento para a investigação e o desenvolvimento de energias limpas ao longo dos próximos cinco anos.

2.9. Uma **política eficaz de comércio e investimento** constitui uma ferramenta essencial para fornecer soluções hipocarbónicas e promover a evolução rumo a uma economia mundial neutra em carbono. A fim de garantir um resultado positivo, as questões em matéria de clima devem ser parte integrante das negociações relativas aos acordos comerciais e de investimento. O objetivo deve ser a eliminação dos entraves ao comércio de produtos, tecnologias e soluções respeitadores do ambiente; o Acordo em matéria de Bens Ambientais teria um papel importante a desempenhar neste contexto. São também necessárias soluções conjuntas para evitar eventuais distorções do comércio, causadas pelas diferenças nas políticas e nos requisitos em matéria de clima aplicados em diferentes regiões.

2.10. No respeitante à **política de desenvolvimento**, o atual objetivo de 100 mil milhões de dólares (USD) anuais, prometidos pelos países desenvolvidos para o financiamento de medidas em matéria de clima, foi prolongado na COP 21 até 2025, tendo sido solicitado um roteiro prático para alcançar tal objetivo. Alguns países individuais também assumiram compromissos financeiros. É importante que as promessas sejam cumpridas e que os fundos sejam utilizados de forma responsável do ponto de vista económico, ambiental e social. É necessário realizar campanhas de sensibilização que forneçam informações sobre o acesso a financiamento destinadas aos intervenientes da sociedade civil, em particular nos países em desenvolvimento, tal como proposto pelo CESE no âmbito da Estratégia UE-África.

2.11. A cooperação tecnológica pode também desempenhar um papel na política de desenvolvimento. Neste contexto, os direitos de propriedade intelectual (DPI) devem ser devidamente protegidos, visto serem essenciais para a inovação. É igualmente importante assegurar que as soluções apresentadas se adequam às condições dos países em desenvolvimento e os ajudam, num espírito de parceria, a adotar um crescimento hipocarbónico sem impedir o seu desenvolvimento. Além disso, é necessário um reforço das capacidades para auxiliar os países em desenvolvimento nas suas medidas de adaptação e atenuação das alterações climáticas.

2.12. Regra geral, as considerações em matéria de clima devem ser integradas em todas as políticas externas da UE, com vista a reforçar a aplicação do Acordo de Paris a nível mundial.

### 3. Rumo a uma União para o Clima mais eficaz

3.1. A fim de proporcionar uma base sólida e se tornar um interveniente forte a nível mundial, a UE deve procurar ser uma União para o Clima plenamente eficaz, coesa e credível nas suas medidas internas. Esta deve ser, acima de tudo, uma união de ação. Todos os esforços devem concentrar-se agora na execução das decisões tomadas até à data, em que a Comissão e os Estados-Membros têm o seu próprio papel a desempenhar.

3.2. Uma vez que a atenuação das alterações climáticas se aplica a todos os setores da economia, a União para o Clima deve assentar numa abordagem integrada. Por conseguinte, devem ser desenvolvidas novas medidas em matéria de clima como parte de um conjunto de «uniões» conexas, tais como a União da Energia, o espaço único europeu dos transportes, o mercado único de bens e serviços, o mercado único digital, a política industrial europeia, a política agrícola comum, a União dos Mercados de Capitais e a União da Inovação. Deve ser ainda adotada uma abordagem otimizada com vista a interligar a política climática da UE e a aplicação a nível nacional.

3.3. A UE deve concretizar os seus compromissos em matéria de clima de forma a fortalecer a sua economia e a reforçar o bem-estar dos seus cidadãos. A política climática não deve ser encarada apenas como o equilíbrio entre os fatores económicos, sociais e ambientais, sendo importante procurar soluções benéficas a todos os níveis. Para o efeito, é necessário envidar esforços no sentido de impulsionar um crescimento hipocarbónico, tirando o máximo proveito das oportunidades oferecidas, por exemplo, pela digitalização, as tecnologias limpas, a bioeconomia e a economia circular.

3.4. São necessários **investimentos** substanciais em tecnologias hipocarbónicas, não só à escala mundial, mas também na UE. Os aspetos climáticos devem orientar os critérios de financiamento dos programas de investimento público, incluindo na utilização de fundos europeus. A cooperação entre os setores público e privado, bem como o papel do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e do Banco Europeu de Investimento revestem-se da máxima importância. O CESE congratula-se com o lançamento do Portal Europeu de Projetos de Investimento e da Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento, e salienta que os limiares dos projetos não devem excluir projetos de menor dimensão.

3.5. No que se refere ao setor privado, o investimento em tecnologias hipocarbónicas obedece aos mesmos pré-requisitos que qualquer outro investimento. Para conseguir aproveitar plenamente as oportunidades e o potencial de negócio associados à atenuação das alterações climáticas, é essencial dispor de um ambiente empresarial propício, competitivo e estável.

3.6. A fim de se colocar na vanguarda mundial das tecnologias e soluções climáticas, a UE tem de investir num ambiente favorável à **inovação**, que abranja a investigação, o desenvolvimento, a experimentação, a demonstração e, finalmente, a entrada no mercado e a expansão internacional. Deve ser concedida especial atenção ao potencial de inovação e à entrada no mercado internacional das PME. Para tal, é necessário garantir que o acesso ao financiamento não constitui um obstáculo para as PME.

3.7. Tendo em conta que a maioria das emissões de gases com efeito de estufa tem origem na produção de energia, a **energia** encontra-se no cerne da transição. A substituição de combustíveis fósseis por fontes de energia hipocarbónicas e a melhoria da eficiência energética em todos os setores e atividades são exemplos de medidas essenciais. A crescente utilização da eletricidade na sociedade — substituindo os combustíveis fósseis — pode contribuir significativamente para a redução das emissões. Um dos principais desafios e oportunidades prende-se com o desenvolvimento de soluções para o armazenamento de energia elétrica.

3.8. No que respeita à descarbonização do setor dos **transportes**, nomeadamente do transporte rodoviário, é necessário adotar uma ampla variedade de medidas. A energia elétrica e fontes de energia alternativas, os biocombustíveis avançados, a melhoria da eficiência energética dos veículos e da logística, a utilização crescente de modos de transporte com baixas emissões de carbono, a comodidade e os transportes públicos, bem como o planeamento da utilização dos solos, têm um papel a desempenhar na transição. Relativamente ao transporte marítimo e à aviação, o CESE apela para que sejam alcançados resultados ambiciosos a nível mundial no âmbito da OMI e da OACI.

3.9. Para que a descarbonização seja um sucesso, importa desenvolver **produtos** e métodos de **produção**. As maiores oportunidades residem em encontrar modelos empresariais inovadores e em desenvolver novos produtos hipocarbónicos, com principal destaque para o serviço que prestam e a função que desempenham. Há que explorar o potencial de todos os setores e intervenientes, pelo que os responsáveis políticos não devem ser seletivos, por exemplo apoiando certos setores, técnicas ou produtos.

3.10. A **agricultura e a silvicultura** estão ligadas às alterações climáticas de diversas formas. Para além da redução das emissões, o sequestro de dióxido de carbono desempenha um papel essencial na atenuação das alterações climáticas. Este fator realça a importância da utilização sustentável dos recursos florestais e da correta gestão dos solos. Por outro lado, a agricultura e a silvicultura enfrentam desafios significativos em termos da adaptação às alterações climáticas. Assim, é necessário um trabalho intensivo de investigação e desenvolvimento no âmbito da capacidade de resistência, da adaptação e da função do solo como sumidouro de carbono.

3.11. A relação entre as alterações climáticas e a segurança alimentar é de importância vital num contexto de rápido crescimento populacional. Para responder aos grandes desafios da segurança alimentar e da atenuação das alterações climáticas, são necessários sistemas alimentares mais sustentáveis, evitando ao mesmo tempo a fuga de carbono e a perda de empregos.

3.12. A **digitalização** é um elemento transversal da descarbonização da sociedade. A automação, a robótica e a Internet das coisas aumentam a eficiência dos processos industriais e da logística. As redes energéticas inteligentes, a mobilidade inteligente, edifícios inteligentes e comunidades inteligentes associam os cidadãos à descarbonização e permitem que os consumidores se tornem «prossumidores» (produtores-consumidores), ao passo que as plataformas digitais oferecem a possibilidade de partilhar produtos e serviços.

3.13. Em suma, os cidadãos têm um papel fundamental a desempenhar na transição para uma economia neutra em carbono. Padrões de **consumo** mais sustentáveis e alterações no estilo de vida, por exemplo, no que toca ao regime alimentar, às compras, à mobilidade e às atividades de lazer, podem produzir resultados notáveis. Instrumentos como a sensibilização, a informação sobre o produto e a educação podem ser utilizados para ajudar os cidadãos a fazer escolhas esclarecidas.

3.14. No que respeita a medidas mais específicas em prol de um futuro neutro em carbono nos principais domínios supramencionados, o CESE emitiu vários pareceres pertinentes ao longo dos últimos anos <sup>(2)</sup>.

3.15. A transição para uma economia neutra em carbono pressupõe inevitavelmente a existência de vencedores e vencidos. Como tal, é imperativo gerir a transição de uma forma justa e controlada. São necessárias medidas adequadas para auxiliar as empresas e os cidadãos na **adaptação** à nova situação. O aumento dos custos e o défice de competências constituem as principais ameaças a enfrentar. Uma assistência financeira específica, com base na identificação dos setores e grupos de pessoas mais vulneráveis, é uma opção pertinente neste caso. No entanto, os esforços devem essencialmente centrar-se na procura de novas soluções e no desenvolvimento de competências.

#### 4. Utilização plena dos mecanismos de fixação do preço

4.1. Os mecanismos de mercado devem ser utilizados tanto quanto possível na aplicação de medidas para atingir as metas e os objetivos estabelecidos pelos decisores políticos ao abrigo do Acordo de Paris. Para reforçar a ação climática de forma imparcial e eficiente, é importante procurar fixar a nível mundial o preço das emissões de gases com efeito de estufa. Assim, para permitir o funcionamento adequado do sistema de fixação do preço, há que eliminar progressivamente as subvenções contraditórias ou sobrepostas no domínio da energia.

4.2. Já existem, em vários países e regiões, diferentes tipos de sistemas de fixação do preço do carbono, sobretudo sistemas de tarifação do carbono e sistemas de limitação e comércio de licenças de emissão. Estão igualmente a ser ponderadas medidas para interligar os vários sistemas.

4.3. Quanto ao regime de comércio de licenças de emissão da UE, o preço das licenças de emissão manteve-se inesperadamente baixo, uma vez que a oferta de licenças excedeu manifestamente a procura e a sobreposição de subvenções afetou o mercado. Se é certo que a limitação das emissões garante o cumprimento da meta de redução das emissões, o sistema não oferece, porém, um incentivo para investir em energia hipocarbónica. Para tal, seria necessário aumentar o preço do carbono, garantindo simultaneamente que são tomadas medidas para evitar a fuga de carbono.

4.4. Um sistema eficiente e justo para a fixação do preço do carbono a nível mundial asseguraria uma igualdade de condições concorrenciais para as empresas de exportação nos mercados mundiais, diminuindo, assim, o risco de fuga do investimento e perda de empregos. Além disso, eliminaria a vantagem competitiva das mercadorias importadas que são mais baratas devido a requisitos menos rigorosos em matéria de clima. Adicionalmente, os fluxos financeiros seriam dirigidos para os países em desenvolvimento. Por conseguinte, devem ser envidados esforços significativos para estabelecer um regime mundial apropriado. O Comitê salienta que também defendeu — essencialmente como solução provisória — um mecanismo de ajustamento dos preços do carbono nas fronteiras até se alcançar um tal regime mundial <sup>(3)</sup>. No entanto, há que dar a atenção devida aos desafios e riscos de tais mecanismos.

<sup>(2)</sup> Ver, por exemplo, os pareceres do CESE sobre o «Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 10), sobre o «Estado da União da Energia — 2015» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 117), sobre a «Economia circular» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98), sobre o «Plano Estratégico Integrado Europeu para as Tecnologias Energéticas (Plano SET)» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 25), sobre «Uma nova configuração do mercado da energia» (JO C 82 de 3.3.2016, p. 13), sobre um «Quadro para a rotulagem da eficiência energética» (JO C 82 de 3.3.2016, p. 6), sobre «Um novo quadro para os consumidores de energia» (JO C 82 de 3.3.2016, p. 22), sobre a «Revisão do RCLE-UE» (JO C 71 de 24.2.2016, p. 57), sobre o «Protocolo de Paris» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 74), sobre as «Implicações das políticas de clima e de energia nos setores agrícola e silvícola» (JO C 291 de 4.9.2015, p. 1), sobre «Um quadro político para o clima e a energia 2020-2030» (JO C 424 de 26.11.2014, p. 39), sobre «Instrumentos de mercado» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(3)</sup> Ver parecer sobre «Instrumentos de mercado», pontos 3.5.1 e 3.5.2 (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

4.5. Para analisar os pré-requisitos de um verdadeiro sistema de fixação do preço e as suas consequências, importa avaliar cuidadosamente diferentes opções. Há que explorar, no mínimo, as seguintes vias e medidas:

- interligar os sistemas de comércio e de fixação do preço existentes a nível regional;
- estabelecer regimes internacionais de comércio de licenças de emissão para cada um dos setores mais relevantes.

O CESE exorta a Comissão a explorar ativamente diferentes vias e medidas, partilhar as suas experiências e estabelecer contacto com outros países no sentido de uma fixação do preço do carbono a nível mundial.

## 5. Os vários papéis da sociedade civil

5.1. A sociedade civil tem um importante papel a desempenhar a nível mundial, europeu, nacional e local na transição para um mundo neutro em carbono. As empresas, os trabalhadores, os consumidores e os cidadãos são os que efetivamente realizam as mudanças através da sua própria ação no terreno, ao passo que os decisores políticos devem proporcionar-lhes um ambiente operacional favorável e estimulante.

5.2. Os mercados estão a registar progressos consideráveis: cada vez mais investidores privados e institucionais têm em conta o «risco do carbono» nos projetos em que investem, tendo sido criados fundos de capitais privados associados às questões climáticas. Muitas empresas estão a renovar e a desenvolver as suas operações e carteiras de produtos para dar resposta às exigências dos consumidores e acionistas sensibilizados para a questão do clima. Estão a ser construídos novos ecossistemas empresariais entre diferentes setores e entre grandes empresas e PME.

5.3. Na COP 21, um conjunto significativo de ramos de atividade salientou o papel das administrações infranacionais, do setor privado e de outros intervenientes da sociedade civil no cumprimento dos objetivos em matéria de clima e no estabelecimento de novas parcerias. A agenda mundial de luta contra as alterações climáticas precisa de manter a dinâmica e reforçar ainda mais este tipo de ação.

5.4. Tal como proposto pelo CESE <sup>(4)</sup>, deve ser criada uma coligação entre decisores políticos, administrações e sociedade civil, a fim de estimular e sensibilizar para a ação climática não estatal a vários níveis, proporcionar um fórum para o diálogo estruturado e eliminar obstáculos a essa ação. O CESE espera ser plenamente envolvido no desenvolvimento deste tipo de infraestrutura coerente com múltiplos intervenientes.

5.5. No que toca à cooperação da sociedade civil com outras regiões, nomeadamente o Grupo dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) <sup>(5)</sup> e o Mediterrâneo, a questão do clima — em conjugação com o desafio da segurança alimentar — ocupa um lugar cimeiro na ordem do dia do CESE.

5.6. O CESE está também disposto a estabelecer uma parceria com a Comissão para elaborar a estratégia de longo prazo da UE para o clima, definindo a forma de avançar no sentido de um mundo neutro em carbono.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> Parecer sobre uma «Coligação para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris», adotado em 14 de julho de 2016 (JO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

<sup>(5)</sup> Ver a Resolução da Rede dos Atores Económicos e Sociais UE-África, de julho de 2016, Nairóbi.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Posição do CESE sobre questões-chave específicas das negociações relativas à Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI)»**

**(parecer de iniciativa)**

(2016/C 487/05)

Relator: **Philippe DE BUCK**

Correlatora: **Tanja BUZEK**

Decisão da plenária	21.1.2016
Base jurídica:	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	19.7.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	213/23/17

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Em 2016, as negociações relativas à Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI) entram num ano decisivo. Os negociadores principais da UE e dos EUA anunciaram o seu empenho em acelerar os debates, com o objetivo de alcançar um acordo político ambicioso e abrangente que identifique os possíveis pontos de entendimento, em todas as áreas, antes do final do mandato da atual administração norte-americana. Foi por isso que o Comité Económico e Social Europeu (CESE) decidiu elaborar um parecer de iniciativa sobre questões-chave específicas da PTCI.

1.2. O presente parecer não se pronuncia sobre o eventual acordo final que resultará das negociações entre a UE e os EUA. É, no entanto, importante avaliar em que medida as posições da sociedade civil organizada da Europa, conforme expressas em especial em pareceres anteriores do CESE, foram tidas em consideração nas propostas da UE atualmente acessíveis ao público. Essa avaliação permitirá lançar os alicerces de uma parceria reforçada entre a Comissão Europeia e a sociedade civil europeia, no âmbito do desenvolvimento da política comercial da UE.

1.3. Assim, o CESE, vincando o seu papel institucional, formula as recomendações que se seguem.

### 1.4. *Cooperação regulamentar*

1.4.1. As negociações sobre a PTCI estão a imprimir uma nova dinâmica para uma cooperação regulamentar reforçada com expectativas mais elevadas. Por conseguinte, o Comité congratula-se com o facto de o capítulo proposto prever a prossecução de objetivos de política pública e um nível elevado de proteção em vários domínios específicos. O CESE regozija-se igualmente com a clarificação explícita de que a função e a finalidade da estrutura institucional para a cooperação regulamentar consiste em prestar apoio e aconselhamento aos decisores, sob controlo democrático, e de que esta não terá competência para adotar atos jurídicos nem substituirá os procedimentos regulamentares internos.

1.4.2. No entanto, o Comité reclama uma definição mais clara de regulamentação «onerosa» e salienta que a regulamentação que salvaguarda os direitos dos consumidores, laborais e ambientais não deve ser considerada «onerosa» em si.

1.4.3. O CESE também apela para que o capítulo relativo às boas práticas regulamentares não limite o direito das partes de regulamentarem ou introduzirem procedimentos equivalentes ao aviso público e apresentação de observações («notice-and-comment») dos EUA.

1.4.4. Além disso, o CESE apela à Comissão Europeia para que clarifique as disposições relativas à participação das partes interessadas representativas, designadamente os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.

### **1.5. *Obstáculos técnicos ao comércio (OTC) e questões sanitárias e fitossanitárias***

1.5.1. O CESE entende que as propostas relativas à normalização, à regulamentação técnica, à marcação e à rotulagem devem ser consideradas como importantes interesses ofensivos da União Europeia e toma nota das disposições importantes relativas à transparência. Solicita, todavia que:

- sejam tidas em conta as preocupações manifestadas pelos organismos de normalização da UE CEN/CENELEC quanto ao risco do reconhecimento mútuo de normas voluntárias;
- seja aprofundado o trabalho no domínio dos requisitos de marcação e rotulagem.

1.5.2. Quanto ao capítulo dedicado às questões sanitárias e fitossanitárias, o CESE observa que este se baseia no Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, que integra o princípio da precaução. O CESE solicita, ainda assim, mais garantias de que a legislação da UE em matéria alimentar não será alterada e de que a UE manterá as suas restrições às hormonas, aos estimuladores de crescimento e aos organismos geneticamente modificados.

### **1.6. *Alfândegas e facilitação do comércio***

1.6.1. O CESE reconhece a importância da facilitação do comércio, em especial para as pequenas empresas, e congratula-se com o capítulo proposto pela Comissão Europeia. Solicita, no entanto, uma maior simplificação dos procedimentos aduaneiros e a clarificação das regras relativas às sanções e à determinação da responsabilidade em caso de incumprimento da legislação aduaneira.

### **1.7. *Serviços***

1.7.1. O CESE congratula-se com os compromissos significativos assumidos pela UE no capítulo relativo aos serviços e reitera o seu apelo para que se garanta um maior acesso ao mercado a nível federal e estatal, se reforce a cooperação regulamentar (tendo presente que o acesso ao mercado também depende dela) e se preservem os serviços públicos, em conformidade com o TFUE. O CESE reitera ainda que os serviços audiovisuais não fazem parte do mandato e, por conseguinte, não devem ser objeto de qualquer compromisso. Apoia igualmente a decisão da Comissão Europeia de suspender as negociações relativas ao acesso ao mercado dos serviços financeiros até que a equipa de negociação dos EUA dê sinais claros de estar aberta ao início das conversações relativas à cooperação regulamentar, com vista a reforçar os níveis de proteção e estabilidade financeira do setor. O CESE também preconiza uma redação clara e detalhada da isenção dos serviços públicos, presentemente definida de forma vaga, a fim de garantir que sejam excluídos do acordo todos os serviços públicos externalizados ou financiados por organizações estatais, por organizações privadas com fins lucrativos ou por organizações sem fins lucrativos.

### **1.8. *Comércio e desenvolvimento sustentável***

1.8.1. O CESE congratula-se com o âmbito alargado e aprofundado da proposta da Comissão para o comércio e o desenvolvimento sustentável. Recorda, no entanto, que o valor real destas disposições depende sobretudo da possibilidade de garantir que as mesmas são efetivamente aplicadas. O CESE defende a criação de um mecanismo eficaz que garanta a observância das disposições e um mecanismo sólido de supervisão por parte da sociedade civil. O CESE não pode pronunciar-se sobre as medidas de execução do capítulo da PTCI relativo ao desenvolvimento sustentável, uma vez que foi adiada a apresentação das propostas de redação em matéria de execução. É importante que a Comissão colabore com a sociedade civil e os parceiros sociais na conceção destas propostas, a fim de assegurar que são eficazes na prática. O CESE reserva-se o direito de se pronunciar sobre estes elementos quando forem tornados públicos.

## 1.9. *Proteção dos investimentos*

1.9.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de reformar o sistema de proteção dos investimentos, bem como o objetivo de criar um tribunal multilateral permanente de investimentos que substitua os tribunais arbitrais privados. Contudo, entende que alguns aspetos críticos, enumerados no ponto 8.8, continuam a suscitar preocupação e devem ser resolvidos. Além disso, insta a Comissão Europeia a elaborar uma avaliação do impacto do custo e do funcionamento do novo sistema judicial em matéria de investimento.

## 2. Contexto

2.1. Desde o início das negociações sobre a PTCl, em junho de 2013, o CESE tem desempenhado um papel importante na formulação das posições da sociedade civil organizada da UE, através da elaboração de pareceres sobre aspetos específicos das negociações relativas à PTCl<sup>(1)</sup>, sobre a proteção dos investimentos e a resolução de litígios entre os investidores e o Estado<sup>(2)</sup> e sobre o impacto da PTCl nas PME<sup>(3)</sup>. Entretanto, a Comissão publicou a importante comunicação — Comércio para Todos<sup>(4)</sup>, que prevê as condições para os futuros tratados de comércio e investimento. No seu parecer<sup>(5)</sup>, o CESE concordou com a abordagem apresentada na referida comunicação. O Comité pretende igualmente contribuir, em colaboração com outras instituições da UE, para um debate informado da sociedade civil sobre a PTCl, mediante diversas atividades relacionadas com este tema, incluindo a organização de audições e de visitas de membros do CESE aos Estados Unidos.

2.2. O CESE reconhece que as negociações relativas à PTCl estão a ser conduzidas de uma forma mais transparente do que as anteriores negociações em matéria de comércio e investimento: é a primeira vez que se publica o mandato do Conselho, bem como as posições e várias propostas de redação da UE. Foi criado um grupo consultivo que reúne peritos em representação de um vasto leque de interesses — consumidores, sindicatos, empresas, ambiente e saúde pública — de modo a proporcionar aos negociadores da UE um aconselhamento de elevada qualidade sobre as áreas em negociação. Contudo, o Comité lamenta, dada a sua função institucional, não ter sido formalmente incluído no Grupo Consultivo para a PTCl<sup>(6)</sup>. A Comissão Europeia criou uma página na Internet dedicada à PTCl que inclui fichas informativas e guias de leitura, documentos de posição da UE (que expõem e descrevem a posição geral da União Europeia sobre um determinado tema), propostas de redação da UE (que são as propostas iniciais da União Europeia relativas a textos jurídicos sobre temas abrangidos pela PTCl) e a proposta da UE relativa ao acesso ao mercado no setor dos serviços. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão Europeia de criar um Fórum da Sociedade Civil, composto por representantes de organizações independentes da sociedade civil, entre os quais os participantes nos grupos consultivos internos, a fim de entabular um diálogo sobre a implementação do acordo.

2.3. O presente parecer baseia-se nas conclusões de pareceres anteriores, segundo os quais a PTCl deve beneficiar equitativamente as empresas (incluindo as PME), os trabalhadores, os consumidores e os cidadãos, e a salvaguarda das normas exigentes em vigor na UE deverá ser uma condição indispensável para a aprovação do acordo. O CESE considera importante pronunciar-se sobre as posições e as propostas de redação da UE já publicadas relativas a certos capítulos, no sentido de analisar em que medida estão em conformidade com as referidas condições indispensáveis e de identificar os principais pontos de interesse e de preocupação para a sociedade civil europeia. Em particular, o CESE decidiu centrar a sua avaliação nas propostas relativas à cooperação regulamentar, onde se incluem as boas práticas regulamentares (publicadas em 21 de março de 2016), obstáculos técnicos ao comércio (OTC) e medidas sanitárias e fitossanitárias (ambas publicadas em janeiro de 2015), alfândegas e facilitação do comércio (disponibilizadas em janeiro de 2015 e alteradas em março de 2016), serviços (publicadas em julho de 2015), desenvolvimento sustentável (publicadas em novembro de 2015) e investimento (publicadas em novembro de 2015). O presente parecer leva em linha de conta a documentação publicada até 14 de julho de 2016.

<sup>(1)</sup> Ver o parecer do CESE sobre as «Relações comerciais transatlânticas e o ponto de vista do CESE sobre uma cooperação reforçada e um eventual acordo de comércio livre entre a União Europeia e os Estados Unidos da América» (JO C 424 de 26.11.2014, p. 9).

<sup>(2)</sup> Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre a «Proteção dos investidores e resolução de litígios entre os investidores e o Estado nos acordos comerciais e de investimento da União Europeia com países terceiros» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

<sup>(3)</sup> Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre «A TTIP e o seu impacto nas PME» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 34).

<sup>(4)</sup> Comunicação da Comissão Europeia — Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento [COM(2015) 497].

<sup>(5)</sup> Ver o parecer do CESE sobre «Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

<sup>(6)</sup> Ver nota de rodapé 5.

2.4. É de assinalar que a Comissão Europeia publicou, em 14 de julho de 2016, uma proposta relativa ao enquadramento institucional do acordo<sup>(7)</sup>, que prevê a criação de grupos consultivos internos compostos por representantes da sociedade civil e responsáveis pelo aconselhamento das partes sobre a aplicação do acordo. O Comité congratula-se por o mandato dos referidos grupos ter sido alargado de modo a abranger qualquer assunto de interesse ao abrigo do acordo, mas lamenta, porém, que a proposta da UE não faça explicitamente referência à reunião conjunta dos dois grupos consultivos internos a organizar por iniciativa própria e que o Fórum da Sociedade Civil só possa ser convocado pelo Comité Misto. As reuniões do Fórum da Sociedade Civil permitirão aos membros dos dois grupos consultivos internos elaborar recomendações conjuntas para as partes.

2.5. Neste contexto, o CESE lamenta profundamente que o elevado nível de transparência conseguido até à data fique gravemente comprometido quando as negociações forem, por fim, conduzidas com base nos textos consolidados, a menos que os EUA concordem em tornar estes documentos públicos, ou, pelo menos, em divulgá-los ao grupo consultivo da UE. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a prosseguir os seus esforços para abordar esta questão junto do seu homólogo.

### 3. Cooperação regulamentar

3.1. A cooperação regulamentar é um dos três pilares da PTCI — os outros dois são o acesso ao mercado e as regras — e é constituída por quatro elementos: aspetos horizontais (que inclui, por um lado, uma secção sobre «coerência regulamentar» ou «boas práticas regulamentares» e, por outro, uma secção sobre «cooperação regulamentar» entre autoridades responsáveis pela regulamentação), obstáculos técnicos ao comércio (OTC), segurança alimentar, questões de saúde animal e fitossanitárias e anexos setoriais. O objetivo da presente secção é pronunciar-se sobre o primeiro destes elementos — aspetos horizontais —, ao passo que a secção seguinte aborda os OTC e as questões sanitárias e fitossanitárias.

3.2. A cooperação regulamentar foi identificada como um dos objetivos centrais da PTCI, na medida em que pode desempenhar um papel importante no domínio da facilitação do comércio e do investimento, bem como na melhoria da competitividade, nomeadamente das pequenas empresas. As pequenas e médias empresas, em particular, têm a expectativa de que surjam novas oportunidades, dado que, ao contrário das empresas de grande dimensão, não dispõem de recursos para lidar com os diferentes quadros regulamentares de um e de outro lado do Atlântico. Ao mesmo tempo, uma maior compatibilidade entre os regimes regulamentares criaria oportunidades para que as grandes empresas tirassem partido de economias de escala entre a Europa e os Estados Unidos.

3.3. Não é a primeira vez que se desenvolvem esforços em prol de uma cooperação regulamentar<sup>(8)</sup>. As negociações sobre a PTCI estão a imprimir uma nova dinâmica para uma cooperação regulamentar reforçada com expectativas mais elevadas. O CESE entende que não é tarefa fácil prever os benefícios que resultam da intensificação da cooperação regulamentar, sobretudo porque dependem do grau de cooperação que será acordado durante as negociações. O projeto de relatório técnico intercalar elaborado pela Comissão Europeia sobre a avaliação do impacto na sustentabilidade estima que 76 % do impacto da PTCI resultará da cooperação regulamentar, ao passo que 24 % do seu efeito total provirá da redução pautal<sup>(9)</sup>.

3.4. No entanto, o CESE considera importante tomar medidas de proteção com vista a garantir que o processo de cooperação regulamentar não é utilizado em prejuízo das normas sociais, laborais, ambientais e de proteção dos consumidores, mas sim para melhorá-las. Se essas condições forem satisfeitas, os benefícios extravasarão a esfera económica, podendo inclusivamente facilitar a tarefa das autoridades responsáveis pela regulamentação na consecução dos objetivos das políticas públicas.

3.5. A salvaguarda dos elevados níveis de proteção existentes na UE é um elemento fundamental para o CESE. A proposta atual relativa ao artigo 11 do capítulo dedicado à cooperação regulamentar abrange a persecução de objetivos no domínio das políticas públicas, bem como de um elevado nível de proteção, nomeadamente em matéria de saúde pública, saúde e vida humana, animal e vegetal, saúde e segurança, condições de trabalho, bem-estar dos animais, ambiente, consumidores, proteção social e segurança social, dados pessoais e segurança informática, diversidade cultural e estabilidade financeira.

<sup>(7)</sup> Ver [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc\\_154802.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154802.pdf).

<sup>(8)</sup> Por exemplo, o Conselho Económico Transatlântico (TEC), criado em 2007, o Fórum de Alto Nível para a Cooperação e o Fórum de Alto Nível para a Cooperação Regulamentar.

<sup>(9)</sup> Ecorys, «Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA — Draft Interim Technical Report» [Avaliação do impacto da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI) entre a UE e os EUA na sustentabilidade — Projeto de relatório técnico intercalar, p. 18 (<http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2014/02/TSIA-TTIP-draft-Interim-Technical-Report.pdf>).

3.6. Porém, o CESE manifesta preocupação com o facto de esta pretensão poder ser comprometida pelo artigo x1d, que estabelece o objetivo de «reduzir requisitos regulamentares desnecessariamente onerosos»<sup>(10)</sup>. O CESE receia que a atual redação deste artigo possa levar à interpretação de que a regulamentação que salvaguarda os direitos dos consumidores, laborais e ambientais é «onerosa» em si.

3.7. Por conseguinte, o CESE reitera com veemência que é fundamental salvaguardar as normas exigentes em vigor e que, para além do objetivo de criar mais oportunidades comerciais, a cooperação regulamentar deve melhorar a segurança, a saúde e o bem-estar económico e social dos cidadãos de ambos os lados do Atlântico. Importa, assim, reafirmar este compromisso com uma redação muito clara e pormenorizada no acordo final. O CESE manifesta a sua preocupação relativamente à proposta da UE relativa a boas práticas regulamentares. A cooperação regulamentar deve centrar-se na melhoria do diálogo entre reguladores, e não influenciar os respetivos processos de elaboração de regulamentação. O CESE solicita à Comissão Europeia que clarifique a secção da sua proposta dedicada às boas práticas regulamentares.

3.8. Neste sentido, o CESE entende que a atual proposta relativa ao capítulo consagrado às boas práticas regulamentares, que assinala que as partes deverão analisar «alternativas não regulamentares (incluindo a opção de não regulamentar) [...] que permitam alcançar o objetivo do ato regulamentar», não deve ser considerada como uma restrição ao direito das partes de regulamentarem. Por uma questão de maior clareza, o texto do acordo deve clarificar que esta disposição não limita o direito das partes de regulamentarem. Ademais, observa que o artigo 6.º da proposta sobre a consulta das partes interessadas não deve ser considerado equivalente ao procedimento de aviso público e apresentação de observações dos EUA.

3.9. Nesta continuidade, o CESE é de opinião que o desenvolvimento do comércio deve permanecer um objetivo central. É importante que as negociações sobre a PTCl contribuam para a eliminação de entraves desnecessários ao comércio<sup>(11)</sup>.

3.10. O CESE congratula-se com o facto de a atual proposta da Comissão esclarecer de forma explícita que a função e a finalidade da estrutura institucional consiste em prestar apoio e aconselhamento aos decisores, sob o controlo democrático do Parlamento Europeu e do Conselho da UE<sup>(12)</sup>. O processo legislativo ordinário não pode ser comprometido e cabe evitar atrasos ou impeditivos regulamentares. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de artigo 1.º, que reafirma o direito tanto de regulamentar como de definir os níveis de proteção. Contudo, é fundamental que a proposta defina a composição e as regras processuais dos diversos comités e grupos. O CESE convida a Comissão Europeia a assegurar a coerência e a consistência entre os capítulos relativos à cooperação regulamentar horizontal, aos obstáculos técnicos ao comércio (OTC) e às medidas sanitárias e fitossanitárias e os anexos setoriais.

3.11. O diálogo que tem lugar no início do processo regulamentar aumenta a probabilidade de identificar soluções políticas que tenham em conta aspetos transfronteiras, o que deve ser assegurado. A proposta da Comissão deve referir de forma clara e pormenorizada a necessidade de associar as partes interessadas através de um processo transparente, que constitui um princípio central de um processo de regulamentação adequado na União Europeia. Para que a cooperação regulamentar logre resultados inclusivos e resulte em propostas para as autoridades responsáveis pela regulamentação, é necessária uma participação estruturada e equilibrada das partes interessadas, em especial empresas, consumidores, grupos de interesse no domínio ambiental e trabalhadores.

3.12. Para que haja progressos concretos, cabe prever, numa fase precoce, consultas sobre a atividade regulamentar entre as autoridades responsáveis pela regulamentação na UE e nos EUA. Espera-se que os debates realizados numa fase preliminar do processo de definição das políticas tornem mais provável a elaboração de regras interoperacionais no futuro e permitam aos intervenientes do mercado cumprir ambos os regimes de forma simultânea. No entanto, as autoridades responsáveis pela regulamentação devem encarar o diálogo e a resposta às observações dos seus homólogos ou de partes interessadas como uma ação voluntária, a fim de evitar quaisquer impeditivos regulamentares.

3.13. O CESE apela à Comissão Europeia para que clarifique as disposições relativas tanto ao diálogo acima referido como à participação das partes interessadas representativas, designadamente os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil. Deve haver uma garantia clara de que as partes interessadas pertinentes poderão contribuir para um diálogo transparente, através de um procedimento bem definido que assegure um tratamento igual e evite demoras no processo regulamentar. No que toca à UE, há que ter em conta o registo de transparência para determinar a pertinência e a representatividade das partes interessadas.

<sup>(10)</sup> Proposta de redação da UE revista em matéria de cooperação regulamentar, publicada em 21 de março de 2016 (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/154377.htm>).

<sup>(11)</sup> Conselho Económico e Social dos Países Baixos (SER), «Advisory Report 16/04E on TTIP» [Parecer 16/04E sobre a PTCl] (<https://www.ser.nl/~media/files/internet/talen/engels/2016/ttip.ashx>).

<sup>(12)</sup> Ver o parecer do Conselho Económico, Social e Ambiental de França intitulado «Les enjeux de la négociation du projet de Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCl)» [Desafios da negociação do projeto de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCl)] ([http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016\\_01\\_projet\\_partenariat\\_transatlantique.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_01_projet_partenariat_transatlantique.pdf)).

#### 4. OTC e questões sanitárias e fitossanitárias

4.1. O CESE congratula-se com o facto de o acordo da OMC sobre os obstáculos técnicos ao comércio ter sido incluído na proposta na sua versão atual. Além disso, o capítulo dedicado aos OTC que é proposto aborda os requisitos técnicos (normas e regulamentação técnica) e os requisitos relativos à avaliação da conformidade. O CESE é de opinião que as propostas relativas à normalização, regulamentação técnica, marcação e rotulagem devem ser consideradas como importantes interesses ofensivos da União Europeia. É importante que essas propostas não sejam utilizadas para pôr em causa a regulamentação necessária para a saúde e segurança e para a proteção social.

4.2. O CESE toma nota das disposições importantes em matéria de transparência, que reiteram a obrigação de notificar à OMC as medidas adotadas, disponibilizar informações à outra parte, dar oportunidade à apresentação de observações por escrito, bem como responder a essas mesmas observações; também preveem a publicação de toda a regulamentação técnica aplicável, seja nova ou já constante do registo, bem como das normas referenciadas na regulamentação técnica (uma vez que a grande maioria das normas é utilizada pela indústria, mas não é «referenciada» — utilizada — na regulamentação técnica pelas autoridades responsáveis pela regulamentação).

4.3. No que respeita à normalização, o CESE regozija-se com a cooperação entre os organismos de normalização, bem como com a aplicação limitada dos princípios da aceitação mútua. O CESE tem, no entanto, presentes as preocupações manifestadas pelo CEN/CENELEC quanto ao risco do reconhecimento mútuo de normas voluntárias no âmbito da PTCI. O CESE insta a Comissão a ter em conta as propostas dos organismos de normalização da UE e a garantir a salvaguarda dos interesses da UE. A própria garantia de que todas as partes interessadas pertinentes podem contribuir para o desenvolvimento de novas normas é importante.

4.4. Os sistemas de normalização dos EUA e da UE diferem muito entre si. Nomeadamente, o princípio de «um produto e uma norma aceites em toda a parte», que constitui um pilar do mercado único da UE, não existe nos Estados Unidos. Na Europa, quando uma nova norma é adotada, as normas nacionais incompatíveis são revogadas. Nos EUA, vigoram simultaneamente diferentes normas no mercado e, por esse motivo, é difícil para as PME determinarem qual será a mais adequada para as suas linhas de produtos. De modo a aumentar a transparência e facilitar a ação das pequenas empresas, é fundamental que os EUA criem um serviço de assistência técnica para apoiar as empresas da UE que pretendam exportar para o mercado americano. Trata-se frequentemente de pequenas empresas que, apesar dos seus recursos limitados, têm um elevado nível de especialização em determinados nichos de mercado, sendo essa a base da sua competitividade.

4.5. O CESE lamenta que domínios essenciais como a segurança elétrica, a compatibilidade eletromagnética, as máquinas e as telecomunicações, em que a UE tem um claro interesse ofensivo, sejam identificados como domínios prioritários a ter em conta no futuro: esses domínios devem ser incluídos nos objetivos específicos referenciados no âmbito das avaliações de conformidade que resultam das negociações.

4.6. O CESE lamenta igualmente que, na secção relativa à marcação e à rotulagem, não sejam identificados domínios prioritários a ter em conta no futuro e não existam espaços reservados, nem para o calendário da futura revisão dos requisitos relativos à marcação e rotulagem, nem para a inclusão das conclusões que resultam das negociações referentes a setores específicos.

4.7. O capítulo proposto relativo às questões sanitárias e fitossanitárias baseia-se no Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, bem como nas observações feitas à proposta de redação da UE que foi apresentada para debate com os EUA na ronda de negociações efetuada entre 29 de setembro e 3 de outubro de 2014, e tornada pública em 7 de janeiro de 2015.

4.8. O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, que abrange a aplicação da regulamentação em matéria de segurança alimentar, saúde animal e fitossanidade, prevê o princípio da precaução (artigo 5.º, n.º 7), agora também consagrado no Tratado de Lisboa. Esta matéria não é passível de negociação, não devendo, por conseguinte, fazer parte do acordo. Por conseguinte, o CESE acolhe com grande satisfação as garantias dadas pela UE de que a PTCI não alterará a legislação em vigor em matéria alimentar, que a União manterá as suas restrições às hormonas e aos estimuladores de crescimento na carne de bovino e que a PTCI não alterará a legislação da UE no que toca aos organismos geneticamente modificados.

#### 5. Alfândegas e facilitação do comércio

5.1. Na medida em que o comércio de mercadorias corresponde a uma parcela importante do comércio transatlântico, quaisquer medidas que visem melhorar os procedimentos aduaneiros terão um grande impacto no comércio bilateral, em especial ao nível das pequenas empresas.

5.2. O CESE acolhe com agrado as propostas adicionais destinadas a facilitar os procedimentos aduaneiros, nomeadamente: a criação de um balcão único de ambos os lados do Atlântico, a melhoria da coordenação em matéria de normas internacionais e o desenvolvimento de um programa de parceria para a facilitação do comércio; a harmonização e o alinhamento dos dados, com o compromisso de avaliar quais os dados que devem ser alinhados; o alargamento das responsabilidades do Comité Misto de Cooperação Aduaneira, de forma a poder funcionar como «Comité Aduaneiro Especializado» numa série ainda por definir de domínios e de acordos prévios.

5.3. O CESE apela à Comissão Europeia para que clarifique os elementos que são de particular importância para as empresas da UE e que ainda não estão incluídos de forma clara no texto disponível, como, por exemplo, o valor do limiar mínimo, a eliminação de todas as taxas adicionais e a atribuição de sanções e de responsabilidades em caso de incumprimento da legislação aduaneira.

## 6. Serviços

6.1. Na sua oferta de serviços, a UE propõe compromissos concretos relativamente a setores que são fundamentais para promover a competitividade e o crescimento na Europa (tecnologia digital e telecomunicações), acelerar a integração das cadeias de valor globais (transportes, serviços postais, serviços empresariais e serviços profissionais) ou abordar setores económicos fundamentais (construção, comércio de retalho, energia).

6.2. O CESE constata também com agrado que a proposta da UE apresenta um quadro que visa facilitar um regime justo, transparente e coerente para o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais entre as partes e que estabelece as condições gerais para a negociação de acordos de reconhecimento mútuo, fundamentais para garantir um melhor acesso ao mercado para os prestadores de serviços da UE.

6.3. O CESE reitera três aspetos principais relacionados com os serviços: a necessidade de melhorar o acesso ao mercado, quer a nível federal, quer estadual; o reconhecimento de que o acesso ao mercado também depende de um reforço da cooperação regulamentar; e o apelo para que seja preservada a especificidade dos serviços públicos, em conformidade com o TFUE.

6.4. O CESE sublinha que a Comissão deve assegurar que, em matéria de serviços, a PTCI vá mais longe do que os acordos atuais, como o GATS ou o TISA, e que sejam alcançados acordos específicos para eliminar muitos obstáculos discriminatórios que existem nos EUA.

6.5. O CESE destaca uma questão em particular, que a Comissão deve ter em consideração e que diz respeito ao desequilíbrio no acesso ao mercado: as empresas norte-americanas beneficiam de um mercado único europeu, ao passo que as empresas da UE se deparam com um mercado fragmentado nos EUA, pois um grande número de setores de serviços é regulado a nível estadual. O CESE chama a atenção para o facto de os Estados Unidos da América manterem a obrigação de visto para os nacionais de alguns Estados-Membros da UE, ao passo que os cidadãos dos EUA não carecem de visto para viajar para a UE, o que representa um tratamento discriminatório dos cidadãos da UE, prejudicial à relação bilateral.

6.6. Relativamente a setores específicos, o CESE tece os seguintes comentários:

- os serviços audiovisuais não fazem parte do mandato e, por conseguinte, não devem ser incluídos em quaisquer compromissos;
- o acesso ao mercado de serviços financeiros deverá ser temporariamente suspenso até que os negociadores dos EUA concordem de forma clara com o início de debates sobre a cooperação regulamentar, a qual deve ter por objetivo reforçar os níveis de proteção e estabilidade financeira;
- os serviços públicos devem beneficiar de uma proteção total, na medida em que garantem os atuais padrões elevados no que respeita à prestação aos cidadãos de serviços essenciais e sensíveis. Para o efeito, há que aplicar isenções claras e definidas em termos gerais.

6.7. Relativamente aos serviços públicos, do parecer do CESE sobre o tema «Comércio para todos» constava que a melhor forma de os proteger nos acordos de comércio «é através de uma lista que enumere os países com desempenho positivo, tanto em relação ao acesso ao mercado, como em relação ao tratamento que concedem». No entanto, a atual proposta da UE em matéria de serviços na PTCI adota uma abordagem «híbrida» sem precedentes quanto à elaboração de uma lista de serviços, situação que poderia criar uma incerteza considerável.

6.8. O anexo III sobre o acesso aos mercados apresenta uma lista positiva com a mesma formulação que a constante da lista GATS da UE, onde se lê que «há serviços de utilidade pública em diversos setores, nomeadamente os serviços conexos de consultoria científica e técnica, serviços de investigação e desenvolvimento em ciências sociais e humanas, serviços técnicos de ensaio e análise, serviços ambientais, serviços de saúde, serviços de transporte e serviços auxiliares de todos os modos de transporte. A prestação dos referidos serviços é frequentemente objeto de concessão, pelas autoridades públicas, de direitos exclusivos, por exemplo, a empresas privadas, sujeitas a obrigações de serviço específicas. Dado que existem frequentemente serviços públicos a nível descentralizado, não se afigura exequível apresentar listas pormenorizadas e exaustivas por setor»<sup>(13)</sup>. No entanto, a cláusula de serviço público, que permite manter estruturas monopolísticas, apresenta várias insuficiências, entre as quais o facto de o âmbito de aplicação não abranger limitações como o exame das necessidades económicas ou as quotas. O CESE gostaria de salientar que a isenção relativa aos serviços públicos deve ser aplicável a todos os modos de fornecimento.

6.9. O CESE preconiza uma redação clara e detalhada da isenção relativa aos serviços públicos no anexo III, a fim de garantir que sejam excluídos do acordo todos os serviços públicos externalizados ou financiados por organizações estatais, por organizações privadas com fins lucrativos ou por organizações sem fins lucrativos.

6.10. Embora as cláusulas de suspensão e de ajustamento não sejam aplicáveis ao anexo II, o CESE receia que as negociações possam levar a que as reservas da UE atualmente enumeradas neste anexo sejam transferidas para o anexo I, impedindo assim o retrocesso da liberalização. A este respeito, o CESE apoia a afirmação do parecer do Conselho Económico e Social dos Países Baixos de que os governos devem continuar a ter a liberdade de declarar certos serviços «de interesse geral» de acordo com as suas próprias preferências<sup>(14)</sup>.

6.11. O CESE receia igualmente que a regulamentação governamental de qualquer serviço que não esteja devidamente enumerado nos anexos I e II possa vir a ser contestada pelo Governo dos EUA, através de processos de litígio entre Estados por quebras de compromisso em matéria de tratamento nacional ou nação mais favorecida, ou através do sistema judicial em matéria de investimento.

6.12. O CESE lamenta que o acesso ao mercado de serviços seja negligenciado, em comparação com outros capítulos, e insta a Comissão a redobrar de esforços no sentido de eliminar os obstáculos que continuam a dificultar o acesso ao mercado dos EUA. Os Estados Unidos continuam a impor uma proibição total no que se refere aos transportes marítimos. Existem limites de participação no capital, de 25 % no setor do transporte aéreo e de 20 % no setor das telecomunicações, bem como obstáculos internos significativos, por exemplo, no setor das telecomunicações e dos satélites. Estão em vigor numerosos requisitos em matéria de cidadania, nomeadamente nos setores da banca, dos seguros e da contabilidade. Há requisitos em matéria de residência no que se refere a serviços jurídicos e de contabilidade, engenharia e seguros. Estão ainda em vigor requisitos relativos à presença local, por exemplo, no que se refere a serviços jurídicos, de contabilidade e seguros, bem como um requisito relativo à forma jurídica no domínio dos seguros, etc.

## 7. Desenvolvimento sustentável

7.1. A PTCl proporciona às partes uma oportunidade de promoverem a sustentabilidade através do comércio e de irem mais longe do que em todos os outros acordos comerciais assinados por qualquer uma das partes no que diz respeito aos objetivos em matéria de sustentabilidade. Nos seus pareceres REX/390 e REX/449<sup>(15)</sup>, o CESE apelou para a inclusão de um vigoroso capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, o qual foi referido como uma componente fundamental do acordo, e, por conseguinte, congratula-se com o âmbito abrangente e pormenorizado da proposta da Comissão. O CESE está, no entanto, convicto de que o valor real destas disposições depende, em primeiro lugar, da possibilidade de garantir a aplicação efetiva das mesmas.

7.2. O parecer REX/390 afirma que é essencial que o acordo inclua um forte mecanismo conjunto de monitorização pela sociedade civil. Por conseguinte, o CESE apoia sem reservas a declaração da Comissária Cecilia Malmström de que são necessários mecanismos de aplicação eficazes no capítulo sobre o desenvolvimento sustentável<sup>(16)</sup>. O CESE apoia igualmente as recomendações do parecer do Conselho Económico e Social dos Países Baixos e do Conselho Económico e Social de França relativamente à capacidade de impor sanções eficazes às partes sempre que necessário<sup>(17)</sup>.

<sup>(13)</sup> «Services and Investment offer of the European Union» [Oferta de serviços e de investimento da União Europeia] ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153670.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153670.pdf)).

<sup>(14)</sup> Ver nota de rodapé 11.

<sup>(15)</sup> Ver nota de rodapé 5.

<sup>(16)</sup> Declaração da Comissária Cecilia Malmström, de 17 de novembro de 2015 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153968.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153968.pdf)).

<sup>(17)</sup> Ver notas de rodapé 12 e 11.

7.3. O CESE felicita a Comissão Europeia pelo seu empenho abrangente em elevados padrões ambientais e laborais. Congratula-se com o facto de o direito de regulamentar e de estabelecer elevados níveis de proteção ter sido reafirmado no preâmbulo do acordo, bem como num artigo autónomo no capítulo sobre desenvolvimento sustentável.

7.4. O CESE apelou a que as partes reiterassem o seu empenho em aplicar efetivamente e em fazer cumprir as respetivas legislações laborais, bem como as suas obrigações enquanto membros da OIT. Por conseguinte, o CESE acolhe com agrado a inclusão de disposições vinculativas sobre a proteção dos padrões laborais fundamentais, como, por exemplo, a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva através da formação de sindicatos e da adesão aos mesmos, a erradicação do trabalho forçado, a abolição efetiva do trabalho infantil e a igualdade e não discriminação ao nível do emprego. Além disso, o CESE congratula-se com o facto de ter sido igualmente incluído o compromisso das partes em assegurar boas condições de trabalho, bem como saúde e segurança no trabalho. A fim de tornar vinculativas estas disposições sobre desenvolvimento sustentável, impõe-se implementar uma «abordagem de três etapas», com consultas ao governo, grupos consultivos internos e painéis de especialistas, recorrendo à OIT e à disposição geral do acordo para a resolução de litígios.

7.5. No que se refere aos aspetos ambientais, a inclusão de uma disposição sobre comércio no contexto de uma gestão de produtos químicos e resíduos que seja correta do ponto de vista ambiental está de acordo com as preocupações da sociedade civil. Por conseguinte, o CESE aprova a inclusão no acordo de disposições que tenham por objetivo impedir ou minimizar os efeitos prejudiciais de produtos químicos e resíduos para a saúde humana e para o ambiente. Da mesma forma, congratula-se com o empenho das partes na gestão sustentável das florestas, bem como com o reconhecimento mútuo do forte impacto negativo da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.

7.6. A cooperação entre as partes no que diz respeito a aspetos das políticas ambientais e laborais relacionados com o comércio é uma disposição da proposta que o CESE acolhe com agrado. O CESE apoia o reconhecimento da importância da cooperação para a promoção de boas condições de trabalho nas cadeias de abastecimento mundiais, bem como para a elaboração de estratégias e políticas que promovam o contributo do comércio para a eficiência em matéria de recursos, para a economia verde e para a economia circular <sup>(18)</sup>.

7.7. O CESE apoia o objetivo de proteger os direitos laborais e o ambiente através de um código de conduta, regimes normalizados, rotulagem, certificação, verificação e outras políticas empresariais afins.

7.8. Uma atitude empresarial responsável, como, por exemplo, a responsabilidade social das empresas, pode contribuir para reforçar os objetivos em matéria de sustentabilidade. O CESE apoia a inclusão, no capítulo relativo à sustentabilidade, de referências explícitas às orientações da OCDE para as empresas multinacionais, ao Pacto global das Nações Unidas, à norma ISO 26000, à Declaração tripartida da OIT sobre as empresas multinacionais e a política social (declaração MNE) e aos princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos.

7.9. O CESE toma nota de que a proposta de redação da UE não inclui elementos relacionados com a resolução de litígios, os quais serão desenvolvidos numa fase posterior, e reserva-se o direito de se pronunciar sobre esses elementos quando forem tornados públicos.

7.10. No sentido de apoiar a concretização do compromisso das partes em promover o comércio internacional de uma forma que contribua para o objetivo de prosseguir o desenvolvimento sustentável, o CESE é a favor de um mecanismo de implementação assente no diálogo social. Acolhe favoravelmente as propostas da Comissão para a criação de grupos consultivos internos com uma representação equilibrada entre os grupos da sociedade civil que representam os interesses das empresas, dos trabalhadores, dos consumidores, do ambiente e da saúde pública, que podem apresentar observações ou recomendações sobre a implementação da PTCI <sup>(19)</sup>. A experiência com os acordos em vigor revela que, para assegurar a eficácia de tais mecanismos de controlo, é importante que as recomendações elaboradas pelos organismos de controlo conduzam a uma investigação por parte das instituições da UE e estejam associadas a um processo de execução.

## 8. Investimento

8.1. O CESE toma nota de que a Comissão apresentou uma proposta de redação relativa a um sistema judicial em matéria de investimento, a qual introduz uma reforma processual que estabelece um novo sistema destinado a substituir a resolução de litígios entre os investidores e o Estado. A proposta é constituída por duas partes: as disposições substanciais relativas à proteção do investimento e o funcionamento do sistema destinado à resolução de litígios entre os investidores e os Estados. Inclui igualmente uma secção introdutória com definições específicas relativas à proteção do investimento.

<sup>(18)</sup> Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre o «Trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 17).

<sup>(19)</sup> Ver nota de rodapé 7.

8.2. Conforme solicitado no parecer REX/390, são estabelecidas definições mais pormenorizadas de «direito de regulamentar», «expropriação indireta» e «tratamento justo e equitativo». São estas as condições a cumprir para que a regulamentação de um procedimento de resolução de litígios entre investidores e o Estado seja possível. Estas clarificações promovem o direito que assiste à parte de regulamentar em prol do interesse público, em detrimento da proteção do investidor.

8.3. O CESE sublinha que as definições incluídas no acordo, em especial a do direito de regulamentar, devem ser claras e garantir o direito do Estado de introduzir e manter padrões elevados, designadamente com fins de proteção social, ambiental e dos consumidores, garantindo, ao mesmo tempo, uma proteção adequada e legítima dos investidores contra o protecionismo e a discriminação. O CESE congratula-se com o facto de um artigo autónomo ter sido incluído no corpo do acordo, para além do respetivo preâmbulo. O direito de regulamentar no domínio da proteção social deve ser expressamente mencionado nos acordos coletivos, onde se incluem os acordos tripartidos e/ou de aplicação geral (*erga omnes*), a fim de evitar que os mesmos possam ser interpretados como uma violação das expectativas legítimas de um investidor. As condições laborais e salariais estabelecidas no âmbito de acordos coletivos não podem ser consideradas barreiras não pautais ao comércio.

8.4. O CESE reconhece, no entanto, que as alterações mais significativas foram introduzidas ao nível dos aspetos processuais da resolução de litígios. O sistema de arbitragem foi convertido num sistema judicial que inclui um tribunal, em que os árbitros *ad hoc* nomeados pelas partes em litígio foram substituídos por juízes que constam de uma lista permanente, a qual será elaborada pelas partes signatárias do acordo. Estas alterações tornam o sistema mais institucionalizado. O CESE apela às partes para que assegurem que o sistema judicial em matéria de investimento esteja plenamente funcional assim que o tratado for ratificado e que os juízes gozem de legitimidade democrática e a sua nomeação se faça de forma a excluir o risco de um sistema judicial politizado e o risco de conflitos de interesses.

8.5. O CESE sublinha com agrado a introdução de um código de conduta rigoroso, por forma a assegurar a imparcialidade e prevenir conflitos de interesses. É igualmente criado um «tribunal de recurso» que se pronunciará sobre as decisões proferidas pelo tribunal acima referido, de forma a dar resposta a críticas legítimas que sejam formuladas relativamente à resolução de litígios entre os investidores e o Estado. Além disso, a transparência está assegurada, uma vez que as regras da CNUDCI se aplicam aos litígios.

8.6. O CESE acolhe favoravelmente as melhorias realizadas com vista a reformar o sistema, mas entende que alguns aspetos críticos continuam a suscitar preocupação e devem ser tratados.

8.7. Reconhece, além disso, que as preocupações relativas à aplicação do novo sistema persistem e variam em função das partes interessadas. Solicita à Comissão que tenha mais devidamente em conta estas preocupações nos seus esforços contínuos para melhorar o sistema de resolução de litígios em matéria de investimento.

8.8. Algumas destas preocupações podem resumir-se do seguinte modo:

- a necessidade de encontrar o equilíbrio certo entre políticas públicas legítimas e as normas de proteção do investimento no que se refere ao «tratamento justo e equitativo» e à «proteção contra a expropriação indireta», com base em definições claras que reduzam o risco de uma interpretação ampla;
- uma lista muito limitada de objetivos políticos legítimos, como a proteção da saúde pública, da segurança, do ambiente ou da moral pública, a proteção social, a defesa dos consumidores ou a promoção e proteção da diversidade cultural, que estão relacionados com o direito de regulamentar;
- a ausência de uma exclusão expressa dos regulamentos aplicáveis à organização e à prestação de serviços públicos;
- a exclusão total do lucro cessante no cálculo da compensação de investimentos efetuados;
- a aplicação do «princípio do pagamento das custas pela parte vencida», que poderá impedir que determinadas empresas, em especial as PME, recorram ao sistema;
- a necessidade de remeter para as obrigações dos investidores nos termos da Declaração da OIT sobre empresas multinacionais, dos princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos e das orientações da OCDE para as empresas multinacionais;

- a falta de clareza sobre a forma como as decisões serão reconhecidas e executadas pelos tribunais nacionais e de que modo se relacionam com a Convenção de Nova Iorque sobre o reconhecimento e a execução de sentenças arbitrais estrangeiras e com as regras pertinentes do Centro Internacional para a Resolução de Diferendos relativos a Investimentos (CIRDI). Esse esclarecimento é necessário, na medida em que, mesmo com o sistema atual, os investidores se deparam com problemas relacionados com a execução;
- a necessidade de avaliar cuidadosamente a compatibilidade do sistema judicial em matéria de investimento com o quadro jurídico da UE;
- a falta de independência efetiva dos juízes pois, na nova proposta, ainda estão autorizados, em determinados casos, a trabalhar como juristas de empresas;
- a necessidade de ter em conta a recomendação do projeto de relatório técnico intercalar sobre a avaliação do impacto da PTCI na sustentabilidade, no sentido de excluir a possibilidade de os serviços públicos serem postos em causa no âmbito do sistema judicial em matéria de investimento <sup>(20)</sup>.

O CESE insta a Comissão a associar a sociedade civil e a comunidade jurídica europeia com vista a abordar estes problemas.

8.9. Por outro lado, certas partes interessadas questionam a necessidade de um sistema separado de arbitragem em matéria de investimento, no âmbito de sistemas jurídicos nacionais <sup>(21)</sup> que funcionam devidamente e estão bem desenvolvidos.

8.10. Em conclusão, o CESE considera que a proposta da Comissão Europeia relativa ao sistema judicial em matéria de investimento é um passo na direção certa, mas deve ser melhorada em vários domínios para que esse sistema possa funcionar como um órgão judiciário internacional independente. O Comité lamenta que o sistema tenha sido proposto sem um processo de consulta exaustivo e adequado e antes de ser realizada uma avaliação de impacto que abrangesse os custos do sistema e do seu funcionamento, e convida a Comissão a realizar uma tal avaliação.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(20)</sup> Ecorys, «Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA — Draft Interim Technical Report» [Avaliação do impacto da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI) entre a UE e os EUA na sustentabilidade — Projeto de relatório técnico intercalar], p. 144 (<http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2014/02/TSIA-TTIP-draft-Interim-Technical-Report.pdf>).

<sup>(21)</sup> Por exemplo, a posição da CES sobre a proposta da Comissão relativa à criação de um sistema judicial em matéria de investimento no âmbito da PTCI e do AECG (<https://www.etuc.org/documents/etuc-position-commissions-proposal-investment-court-system-ttip-and-ceta#.V2xn19KNhHg>).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE»**

**(parecer exploratório)**

(2016/C 487/06)

Relator: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Correlatora: **Jarmila DÚBRAVSKÁ**

Consulta	Comissão Europeia, 8.6.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	5.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	171/0/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. A adoção da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável constitui um marco histórico na transição para um novo paradigma, através de uma abordagem universal e integrada das disparidades económicas, sociais e ambientais. Todos os países têm de transpor e executar a Agenda, independentemente do seu nível de rendimento. Esta Agenda sem paralelo reflete plenamente os valores europeus de justiça social, governação democrática e economia social de mercado, bem como a proteção do ambiente. Constitui, por conseguinte, uma boa oportunidade para a UE promover estes valores e abordar a aplicação da Agenda de uma forma global. O CESE insta a UE a dar o exemplo e a colocar-se na vanguarda deste difícil processo a nível mundial.

1.2. O CESE congratula-se com o compromisso assumido pela União Europeia no que respeita à prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Preocupa-o, contudo, que, decorrido um ano desde a adoção da Agenda 2030, a UE ainda não tenha empreendido medidas concretas e voltadas para o futuro para integrar os ODS nas suas políticas e programas, nem tenha lançado uma ampla consulta da sociedade civil.

1.3. A UE confronta-se com desafios cruciais, a nível político, social, económico e estrutural, em todas as áreas da economia e da sociedade. As desigualdades, o desemprego, em particular o desemprego dos jovens, a exclusão social e a pobreza, as desigualdades entre homens e mulheres, bem como a discriminação e a marginalização dos grupos vulneráveis nas sociedades europeias, corroem os alicerces da própria União. Em muitos Estados-Membros, a crise financeira ainda agudizou mais a situação, que desembocou numa crise dos direitos humanos e sociais.

1.4. A Agenda 2030 da ONU deve ser transformada numa narrativa de transição dinâmica e positiva em prol da Europa, e impulsionada por uma determinação e forte vontade política de construir uma União Europeia sustentável, capaz de direcionar as nossas economias para um desenvolvimento resiliente, competitivo, eficiente na utilização dos recursos, hipocarbónico e socialmente inclusivo. Esta narrativa virada para o futuro contribuirá igualmente para suplantar uma falta de confiança sem precedentes dos cidadãos da UE no projeto europeu e, sobretudo, para conquistar o apoio dos jovens. A UE deve utilizar a Agenda 2030 da ONU desta forma para apresentar aos cidadãos da UE uma nova visão para a Europa: o contrato social do século XXI.

1.5. O Comité apela para a adoção de uma estratégia global e integrada para uma Europa sustentável até 2030 e mais além, que proporcione a necessária perspetiva de longo prazo e viabilize a coordenação e a coerência das políticas para a execução da Agenda 2030 da ONU. Esta estratégia deve basear-se num acordo interinstitucional entre a Comissão, o

Conselho e o Parlamento Europeu, de modo a criar uma base sólida para prosseguir a ação política. Na opinião do CESE, as atuais estratégias da União, como a Estratégia Europa 2020, que substituiu a anterior estratégia de desenvolvimento sustentável da UE de 2001 como estratégia global, e as 10 prioridades do Presidente Juncker, não constituem uma forma de responder plenamente ao desafio da consecução dos ODS na UE.

1.6. A estratégia global supramencionada deve incluir objetivos específicos para mecanismos de execução, revisão e monitorização dos ODS, bem como planos de ação que prevejam não só os instrumentos legislativos e políticos necessários, mas também atividades de sensibilização — por exemplo, um inquérito do Eurobarómetro sobre os ODS — e um plano para a mobilização de recursos financeiros. O processo que conduzirá a esta estratégia deve ser lançado pela Comissão na sua próxima comunicação, devendo prever-se, na fase de conceção da estratégia, uma ampla consulta da sociedade civil, dos governos, dos parlamentos e do poder local. O CESE manifesta disponibilidade para prestar apoio a este processo, na qualidade de facilitador.

1.7. O exercício de levantamento pela Comissão das políticas internas e externas da UE à luz dos 17 ODS constitui uma etapa necessária. O CESE insta a Comissão a proceder, como medida complementar, a uma análise detalhada das lacunas existentes nos 17 ODS, a fim de identificar os domínios em que a UE deve tomar medidas prévias e imediatas.

1.8. O CESE identificou os seguintes domínios de intervenção essenciais para a transição para um desenvolvimento sustentável, e recomenda à Comissão que lance iniciativas emblemáticas adequadas, incluindo planos de ação e metas transparentes, tendo em conta as recomendações formuladas no ponto 4.3 do presente parecer:

- transição equitativa para uma economia hipocarbónica, circular e colaborativa;
- transição para uma sociedade e uma economia socialmente inclusivas — trabalho digno e direitos humanos;
- transição para uma produção e um consumo de alimentos sustentáveis;
- investimento na inovação e na modernização das infraestruturas a longo prazo e incentivo ao desenvolvimento de empresas sustentáveis;
- utilização do comércio para promover o desenvolvimento sustentável a nível mundial.

1.9. O CESE insta a Comissão a integrar os ODS em todas as políticas pertinentes, utilizando para o efeito as revisões intercalares realizadas no período de 2014-2020. Os futuros períodos do quadro financeiro plurianual (QFP) constituirão uma excelente oportunidade para integrar plenamente os ODS nos programas de despesas da UE.

1.10. É particularmente importante integrar a Agenda 2030 da ONU na ação externa da União Europeia. A Comissão deve adaptar plenamente os domínios de importância fundamental, como as políticas de comércio e desenvolvimento, as políticas globais em matéria de ambiente e clima, a ajuda humanitária, a redução do risco de catástrofes, as transferências de tecnologia e a promoção dos direitos humanos, de modo a promover pró-ativamente a aplicação da Agenda 2030 da ONU. O CESE insta também a Comissão a integrar plenamente e a aplicar a Agenda 2030 da ONU no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, lamentando que não tenha sido suficientemente incluída na estratégia global da União Europeia para a política externa e de segurança.

1.11. O CESE exorta a Comissão a avaliar e a melhorar a coordenação horizontal e vertical das políticas tendo em vista uma aplicação eficaz da Agenda 2030 da ONU. Uma melhor governação é essencial para um desenvolvimento sustentável. O Semestre Europeu deve ser convertido num quadro de governação adequado para a coordenação vertical da consecução dos ODS com os Estados-Membros. O CESE sublinha que a participação, a transparência, o acompanhamento e a avaliação, bem como a responsabilização e a apropriação pelos cidadãos, devem figurar entre as principais componentes e características de uma melhor governação.

1.12. O Eurostat deve elaborar e aplicar um conjunto de indicadores e parâmetros de referência, desenvolvidos pela ONU, a fim de facilitar a revisão, a monitorização, a responsabilização e a transparência do processo de consecução dos ODS, e de fornecer às instituições da UE, aos Estados-Membros e a todas as partes interessadas dados estatísticos concretos, desagregados por ODS e por meta.

1.13. O CESE constata, com satisfação, que quatro Estados-Membros faziam parte dos 22 países que apresentaram, numa base voluntária, as primeiras avaliações da consecução dos ODS no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2016. O CESE insta a UE a dar o exemplo e a ser a primeira região a apresentar voluntariamente uma avaliação neste Fórum, em 2017. O CESE manifesta disponibilidade para organizar a contribuição da sociedade civil.

1.14. A UE deve privilegiar uma abordagem multissetorial da consecução dos ODS, com a participação de todos os intervenientes e organizações da sociedade civil, assente nos princípios da participação, da responsabilização e da parceria. O próprio CESE já propôs uma iniciativa multilateral especificamente concebida para o Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável. A Comissão deve elaborar e desenvolver pró-ativamente uma iniciativa para a adoção de uma Carta dos ODS destinada a promover a criação de parcerias sólidas a nível nacional, da UE e internacional.

## 2. Introdução

2.1. Em setembro de 2015, os líderes mundiais adotaram a agenda da ONU «Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável», que estabelece um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) para erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar a proteção dos direitos humanos e a prosperidade para todos. Cada objetivo tem metas específicas que devem ser atingidas nos próximos 15 anos.

2.2. A UE terá um papel fundamental na consecução dos ODS na Europa. No seu programa de trabalho para 2016, a Comissão anunciou uma nova iniciativa, intitulada «Próximas etapas para um futuro sustentável na Europa», com o objetivo de integrar os ODS nas políticas internas e externas da UE <sup>(1)</sup>.

2.3. Como primeiro passo, a Comissão procede a um levantamento a nível interno, com vista a identificar as políticas da UE que já procuram dar resposta aos desafios colocados pelos ODS. A Comissão solicitou ao Comité que contribuisse para este processo, emitindo o presente parecer exploratório. A fim de ter em conta o debate mais amplo que está em curso na sociedade civil europeia, o Comité incorporou na sua análise os resultados de duas importantes conferências sobre a consecução dos ODS, realizadas pelo CESE em 2016, e de outras conferências pertinentes <sup>(2)</sup>.

## 3. Transformar os ODS numa Agenda 2030 europeia: rumo a uma União do Desenvolvimento Sustentável

3.1. O Comité acolhe com agrado a iniciativa «**Próximas etapas para um futuro sustentável na Europa**», prevista no **Programa de Trabalho da Comissão para 2016**, enquanto nova abordagem para assegurar o desenvolvimento económico e a sustentabilidade social e ambiental da Europa para além de 2020, e para integrar os ODS nas políticas internas e externas da UE <sup>(3)</sup>. No entanto, subsistem preocupações quanto a uma eventual falta de vontade política e de empenho, pois muito pouco foi feito até à data para transpor a agenda para medidas concretas.

3.2. Numa altura em que o projeto da UE está sujeito a pressões e a perder a confiança de muitos dos seus cidadãos, a UE deveria utilizar os ODS para desenvolver uma imagem positiva de transformação em prol de uma Europa sustentável, articulando a perspetiva de longo prazo com medidas políticas concretas a curto e médio prazo. A sustentabilidade é uma «marca europeia» <sup>(4)</sup>: a Agenda 2030 da ONU reflete os valores europeus e o modelo europeu de justiça social e governação democrática, constituindo, portanto, uma excelente oportunidade para definir uma nova imagem e uma nova visão positiva e convincente para a UE.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 610 final.

<sup>(2)</sup> Conferência sobre o tema «Como associar a Europa aos ODS», 30 e 31 de maio de 2016, co-organizada pela Presidência neerlandesa, pelo CESE, pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (RSDS) e pela Carta dos ODS neerlandesa; conferência do CESE sobre «Próximas etapas para um futuro europeu sustentável», 7 de julho de 2016; conferência do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e das Relações Internacionais (IDSRI) sobre o tema «Sustainable development: it's time!» [Chegou o momento de passar ao desenvolvimento sustentável], Paris, 10 e 11 de maio de 2016; conferência do Instituto de Estudos Avançados sobre Sustentabilidade (IASS) sobre o tema «Jump-starting the SDGs in Germany» [Arranque dos ODS na Alemanha], 1 a 3 de maio de 2016.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

<sup>(4)</sup> «Sustentabilidade já!» Notas estratégicas do CEEP, n.º 18, de 20 de julho de 2016.

3.3. A Agenda 2030 da ONU foi aprovada por todos os Estados-Membros e pela UE no seu conjunto. Chegou o momento de assumir claramente um compromisso político ao mais alto nível político, confirmando que a UE acolheu esta nova agenda como uma visão e um quadro geral para a transição para uma União do Desenvolvimento Sustentável <sup>(5)</sup>.

3.4. A consecução dos ODS não é apenas uma questão de desenvolvimento ou de ambiente. Os ODS incidem sobre os principais desafios de transformação das nossas economias e sociedades, inclusive no mundo desenvolvido. A realização dos ODS na UE pressupõe um novo modelo de desenvolvimento economicamente mais sustentável, socialmente mais inclusivo e ambientalmente mais viável a longo prazo, que seja capaz de assegurar uma distribuição equitativa dos recursos do nosso planeta por uma população mundial em crescimento. Impõe-se transformar radicalmente as nossas economias <sup>(6)</sup>. O novo conceito de desenvolvimento implica uma nova definição de prosperidade para a UE e, também, um novo conjunto de indicadores. Os ODS devem ser utilizados como alavancas para permitir e acelerar a transição a longo prazo para uma economia da UE resiliente e competitiva, eficiente na utilização dos recursos e socialmente inclusiva.

3.5. O lançamento, pela Comissão, de um roteiro para a renovação do Consenso Europeu para o Desenvolvimento dá a entender que a Comissão tenciona concentrar-se inicialmente na aplicação da nova agenda às políticas de desenvolvimento. Esta definição de prioridades não é compatível com a abordagem integrada dos ODS, que exige a adoção de estratégias globais e integradas para a sua prossecução, abrangendo as políticas tanto internas como externas.

3.6. Para definir um quadro de governação para a consecução dos ODS, a UE terá de alargar o seu horizonte de planeamento muito para além de 2020. Uma estratégia global e a longo prazo para uma Europa sustentável no horizonte de 2030 e mais além <sup>(7)</sup> deve traduzir os ODS para as políticas internas e externas da UE e responder aos desafios especificamente europeus, em articulação com roteiros e planos de ação transparentes para iniciativas legislativas e políticas e um calendário pormenorizado até 2030. O Parlamento Europeu apelou para a adoção de uma abordagem semelhante <sup>(8)</sup>.

#### 4. Levantamento das políticas internas e externas da UE

##### 4.1. *Necessidade de associar o levantamento a uma análise das lacunas das políticas*

4.1.1. A definição de uma estratégia política da UE e de um roteiro para a realização dos ODS exige mais do que um simples levantamento das políticas atuais da UE. Um levantamento dessas políticas relacionando-as com cada um dos ODS não permite avaliar se estes objetivos podem ser realizados na UE sem que sejam tomadas medidas adicionais. As políticas existentes podem não ser eficazes, podem ser prejudicadas por outras políticas ou podem surgir outros obstáculos. Por conseguinte, o **levantamento das políticas deve ser conjugado com uma análise das lacunas**, que identifique as verdadeiras lacunas da política da UE no que respeita aos 17 objetivos da Agenda 2030 da ONU e às respetivas metas.

4.1.2. Neste contexto, o CESE acolhe favoravelmente as notas estratégicas intituladas «Sustentabilidade já!», elaboradas sob a direção do antigo diretor-geral da DG Ambiente, Karl Falkenberg, que, com base em exemplos de alguns poucos domínios políticos, descrevem explicitamente as reformas que a UE precisa de realizar no âmbito da Agenda 2030 da ONU.

4.1.3. Ainda não foi efetuada uma análise abrangente das lacunas dos ODS na UE. No entanto, um «índice e quadro de controlo dos ODS», recentemente publicado, e outras avaliações realizadas nos Estados-Membros da UE demonstram que os ODS constituem uma agenda ambiciosa, inclusive para os países de rendimento elevado <sup>(9)</sup>, sobretudo devido à forma como estes produzem, distribuem e consomem produtos e serviços e ao consequente impacto negativo no ambiente. Os principais desafios para os países da UE são o ODS n.º 12, relativo à produção e consumo sustentáveis, o ODS n.º 13,

<sup>(5)</sup> *Op. cit.*

<sup>(6)</sup> Discurso proferido pelo vice-presidente da Comissão, Frans Timmermans, na Cimeira das Nações Unidas, em 27 de setembro de 2015.

<sup>(7)</sup> Ponto 4.3.3 do parecer do CESE sobre o «Estado atual da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» (JO C 12 de 15.1.2015, p. 105); parecer do CESE sobre o «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

<sup>(8)</sup> Resolução do Parlamento Europeu 2016/2696(RSP).

<sup>(9)</sup> SDSN, Fundação Bertelsmann, Índice dos ODS, julho de 2016; Niestroy, *How are we getting ready?* [De que modo nos estamos a preparar?], documento de reflexão do DIE, 9/2016.

relativo à ação climática, os ODS n.ºs 14 e 15, relativos à proteção dos ecossistemas, o ODS n.º 2, nomeadamente os objetivos de promover a agricultura sustentável e melhorar a nutrição, bem como o ODS n.º 9, relativo à indústria, inovação e infraestrutura», domínios em que foi identificado um défice de investimento.

4.1.4. Outros desafios são os ODS «focados nas pessoas», em particular o ODS n.º 10, relativo à redução das desigualdades, o ODS n.º 8, relativo ao trabalho digno e crescimento económico, e o ODS n.º 1, relativo à erradicação da pobreza, bem como o ODS n.º 5, relativo à igualdade de género, e o ODS n.º 4, relativo à educação de qualidade.

4.1.5. Muitos países da OCDE não conseguem atingir o ODS n.º 17, relativo às contribuições financeiras para a cooperação para o desenvolvimento.

4.1.6. Enquanto agenda universal, os ODS têm também como objetivo reduzir o impacto negativo, em termos sociais e ambientais, das economias de elevado rendimento em países terceiros. Este aspeto, embora não tenha sido suficientemente avaliado, constitui um desafio importante para os países da UE.

## 4.2. Contribuição das atuais estratégias europeias para a consecução dos ODS

4.2.1. O Comité considera que o levantamento das políticas da UE deve começar por se centrar nos instrumentos de política estrategicamente relevantes para a elaboração das políticas da UE e sua aplicação. As primeiras avaliações indicam que estes instrumentos não estão à altura do desafio colocado pela consecução dos ODS na UE<sup>(10)</sup>. Nenhuma destas estratégias se enquadra no horizonte temporal da Agenda 2030.

4.2.2. A **Estratégia Europa 2020** foi declarada pela Comissão Barroso como a estratégia global da UE, substituindo, assim, a estratégia para o desenvolvimento sustentável. Embora abrangia, em princípio, as três dimensões do desenvolvimento sustentável, constitui uma estratégia a curto prazo com uma perspetiva claramente europeia. Não aborda a perspetiva internacional nem descreve os impactos das políticas internas da UE noutras regiões do mundo e nas suas políticas externas, nomeadamente na cooperação para o desenvolvimento. Por conseguinte, nunca poderia ter a pretensão de substituir a antiga estratégia para o desenvolvimento sustentável. Dois ODS não são abrangidos, nomeadamente o ODS n.º 2, relativo à segurança alimentar e agricultura, e o ODS n.º 16, relativo à governação, enquanto outros são apenas abrangidos parcialmente, por exemplo, o ODS n.º 6, relativo à água, e o ODS n.º 11, relativo às cidades.

4.2.3. Nas **10 prioridades do Presidente Juncker** há dois ODS que não são de todo mencionados (o ODS n.º 14, relativo aos oceanos, e o ODS n.º 15, relativo à biodiversidade), enquanto outros apenas são apenas referidos parcialmente (por exemplo, o ODS n.º 4, relativo à educação, o ODS n.º 6, relativo à água, o ODS n.º 11, relativo às cidades, e o ODS n.º 12, relativo à produção e consumo sustentáveis).

4.2.4. No **Relatório dos Cinco Presidentes** é apresentado um conjunto de prioridades mais restrito, que se centra nas questões económicas, financeiras, monetárias e orçamentais, incluindo a governação como quinto tema. O relatório contém algumas referências a domínios abrangidos pelos ODS, como a energia, o emprego, a inclusão social e os sistemas de saúde.

4.2.5. O **Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos** (FEIE) atraiu projetos em setores que parecem alinhar-se com determinados desafios decorrentes da consecução dos ODS: energia (40 %), ambiente e eficiência dos recursos (12 %), infraestrutura social (3 %) <sup>(11)</sup>.

4.2.6. Um conjunto de ODS — em particular o ODS n.º 3, relativo à saúde, o ODS n.º 5, relativo ao género, o ODS n.º 10, relativo à desigualdade, e o ODS n.º 11, relativo às cidades — não está a ser corretamente abordado no âmbito das prioridades de investimento dos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento** (FEEI).

<sup>(10)</sup> Como base para a avaliação dos pontos 4.2.2-4.2.7, ver Niestroy (2016), p. 38-45, Comissão Europeia, DG Investigação e Inovação (2015), The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the SDGs [O papel da ciência, da tecnologia e das políticas de inovação para promover a consecução dos ODS].

<sup>(11)</sup> COM(2016) 359 final.

4.2.7. Com a nova **estratégia global da União Europeia para a política externa e de segurança**, a UE passou a dispor de um quadro mais vasto para alargar a Agenda 2030 da ONU a domínios como o comércio, o desenvolvimento, a democracia, os direitos humanos, a ajuda humanitária, a redução do risco de catástrofes, a transferência de tecnologia e a ação climática. Em certa medida, esta estratégia aborda os ODS relacionados com a necessidade de assegurar que a prosperidade é partilhada a nível mundial. Refere igualmente que os ODS orientarão o futuro acordo pós-Cotonu e serão um motor da revisão do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

### 4.3. Domínios de política essenciais para uma transformação integral

4.3.1. Com base na análise das lacunas e tendências reais registadas no desempenho da UE ao nível da realização dos objetivos e metas, a Comissão deve identificar os principais domínios de intervenção para a transformação integral que se impõe. A intervenção deve centrar-se nestes domínios através da promoção de iniciativas emblemáticas adequadas, incluindo planos de ação e metas transparentes. Na esteira dos seus trabalhos precedentes nestes domínios, o CESE considera essenciais os seguintes domínios de política.

#### 4.3.2. Transição equitativa para uma economia hipocarbónica, circular e colaborativa (ODS n.ºs 7, 8, 9, 11, 12 e 13)

4.3.2.1. Um dos principais objetivos dos ODS é manter as vias de desenvolvimento dentro de limites aceitáveis para o planeta, nomeadamente no que respeita ao clima, ao consumo dos recursos, à qualidade do ar e da água ou à proteção da biodiversidade terrestre e marinha. Tal pressupõe que regiões desenvolvidas, como a Europa, reduzam drasticamente o impacto ambiental da sua economia com base numa transição da produção, do consumo e da sociedade para uma economia circular e hipocarbónica. A transição é uma oportunidade para a UE não só de modernizar a sua economia, aumentando assim a sua competitividade e resiliência, mas também de melhorar a qualidade de vida e o bem-estar dos seus cidadãos.

4.3.2.2. Foram introduzidos roteiros com o 7.º programa de ação em matéria de ambiente, o quadro de ação relativo ao clima e à energia para 2030 e o plano de ação para a economia circular. No entanto, importa claramente acelerar os progressos no terreno<sup>(12)</sup>. Há que melhorar a coerência com outras áreas de política e reduzir as lacunas existentes ao nível da aplicação em muitos Estados-Membros, através da plena integração no Semestre Europeu da transição para uma economia hipocarbónica e circular<sup>(13)</sup>. Para que possam ser eficazes, o 7.º programa de ação em matéria de ambiente e o plano de ação para a economia circular necessitam de mecanismos de execução sólidos, bem como de uma coordenação ativa com outras políticas da Comissão<sup>(14)</sup>. Promover o diálogo e criar alianças com a sociedade civil, incluindo as empresas e os sindicatos, são meios essenciais para se avançar. As políticas ativas de emprego devem assegurar uma transição equitativa<sup>(15)</sup>. A política para as alterações climáticas tem de assentar no princípio de «justiça climática», de modo que os custos e os benefícios das alterações climáticas — em termos dos seus impactos nos direitos humanos, na pobreza e na igualdade — sejam repartidos de forma equitativa, sem prejuízo dos mais vulneráveis.

4.3.2.3. É necessário assegurar que os mercados apoiam a transição económica e que os preços refletem os verdadeiros custos externos, quer das emissões que contribuem para as alterações climáticas, quer da utilização dos recursos naturais<sup>(16)</sup>. Os compromissos assumidos no sentido de abolir as subvenções prejudiciais ao ambiente têm de ser cumpridos, havendo igualmente que promover com maior intensidade a reforma da fiscalidade ambiental. Além disso, importa promover novos modelos de mercados descentralizados de energia limpa, em que os consumidores se tornam também produtores. Do mesmo modo, uma economia da partilha descentralizada permite que os consumidores adotem o modelo de economia circular. A ascensão da economia colaborativa, que obriga a alterar a conceção do trabalho, constituirá

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre o «Protocolo de Paris — Um roteiro para o combate às alterações climáticas ao nível mundial para além de 2020» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 74); parecer do CESE sobre «Instrumentos de mercado» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(13)</sup> Parecer do CESE sobre «Instrumentos de mercado» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre a «Economia circular» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre uma «Coligação para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris», adotado em 14 de julho de 2016 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre «Instrumentos de mercado» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1); parecer do CESE sobre «A nova configuração do mercado da energia» (JO C 82 de 3.3.2016, p. 13); parecer do CESE sobre «Um novo quadro para os consumidores de energia» (JO C 82 de 3.3.2016, p. 22).

uma importante fonte de emprego. Há que assegurar os direitos dos consumidores e dos trabalhadores e a concorrência leal neste novo setor<sup>(17)</sup>.

#### 4.3.3. *Transição para uma sociedade e uma economia socialmente inclusivas — trabalho digno e direitos humanos* (ODS n.ºs 1, 3, 4, 5, 8 e 10)

4.3.3.1. Os ODS têm por finalidade principal erradicar a pobreza e assegurar que todas as pessoas possam realizar as suas potencialidades de dignidade e igualdade. Deste modo, os ODS refletem os valores e o modelo social europeus. No entanto, o fosso entre ricos e pobres na Europa tem vindo a aumentar nas últimas décadas, e os últimos oito anos de recessão, crise financeira, políticas de austeridade e, em determinadas áreas, a falta de reformas estruturais fizeram aumentar mais as taxas de desemprego e de pobreza, agravaram ainda mais as desigualdades e exerceram pressão acrescida sobre a proteção social, com repercussões negativas sobretudo para os grupos mais vulneráveis.

4.3.3.2. Para a realização dos ODS, a UE terá de alterar o seu paradigma económico para um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, que reparta de forma mais equitativa a riqueza existente e aumente também a resiliência económica e financeira<sup>(18)</sup>. De modo a favorecer a criação de emprego e o desenvolvimento económico, a UE deve criar um ambiente favorável aos investimentos, associado a um mercado interno funcional, à competitividade internacional e ao aumento da procura interna.

4.3.3.3. Os ODS devem constituir uma ocasião de reafirmar os objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de redução da pobreza, emprego e educação, e para refletir sobre formas mais eficientes para a sua realização. Os principais objetivos sociais, como o emprego digno, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e o investimento social, devem ser colocados em pé de igualdade com as considerações de ordem macroeconómica no Semestre Europeu<sup>(19)</sup>. A primeira proposta apresentada pela Comissão sobre o pilar europeu dos direitos sociais não continha qualquer referência aos ODS. Há que ter em conta a integração dos ODS na preparação do pilar europeu dos direitos sociais. O Comité está atualmente a elaborar um parecer sobre o pilar em que o seu ponto de vista será expresso de forma mais abrangente.

4.3.3.4. A UE deve investir numa abordagem mais coerente e sistemática para combater a exclusão social, a marginalização e a pobreza — centrada nos grupos vulneráveis —, que se baseie nos direitos humanos e aborde também a discriminação em razão do sexo. A Diretiva relativa à igualdade de tratamento deve ser adotada<sup>(20)</sup>.

4.3.3.5. Para além dos desafios representados pelo desemprego e pelo envelhecimento demográfico, os regimes de segurança social devem ser adaptados aos novos desafios, nomeadamente os decorrentes de novas formas de emprego, que oferecem novas oportunidades de emprego mas que podem resultar em formas de trabalho precário e de pobreza no trabalho. Há que aproveitar o potencial de criação de emprego proporcionado por transições económicas de grande alcance, como a economia digital, a economia hipocarbónica e a economia circular<sup>(21)</sup>. As normas laborais e a fixação de um rendimento mínimo europeu contribuiriam para assegurar a coesão territorial e social e a redistribuição da riqueza e dos rendimentos de uma forma justa<sup>(22)</sup>, tendo em conta as competências dos Estados-Membros e da UE em relação a estas questões. O enorme potencial em termos de emprego do investimento social deve ser mobilizado tanto pelos atores públicos como privados<sup>(23)</sup>. Para «não deixar ninguém para trás» importa investir numa educação inclusiva e de qualidade, bem como em serviços integrados de elevada qualidade e a preços razoáveis, para prestar apoio aos necessitados.

4.3.3.6. As empresas sociais apoiam a integração no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, fornecem produtos e serviços acessíveis para fins sociais, como, por exemplo, os serviços de uma economia circular hipocarbónica e descentralizada. Devem ser apoiadas através da concessão de incentivos a empresas em fase de arranque na economia social e da criação de um quadro regulamentar propício às suas atividades<sup>(24)</sup>.

<sup>(17)</sup> Parecer do CESE sobre o «Consumo colaborativo ou participativo: um modelo de desenvolvimento sustentável para o século XXI» (JO C 177 de 11.6.2014, p. 1); parecer do CESE sobre «A economia da partilha e a autorregulação» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 36).

<sup>(18)</sup> Parecer do CESE sobre o «Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 21); parecer do CESE sobre «Princípios para sistemas de prestações sociais eficazes e fiáveis» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 40).

<sup>(19)</sup> Parecer do CESE sobre o «Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 21); parecer do CESE sobre a «Luta contra a pobreza» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 9).

<sup>(20)</sup> COM(2008) 426 final.

<sup>(21)</sup> Parecer do CESE sobre o «Plano de Ação Verde para as PME e Iniciativa Emprego Verde» (JO C 230 de 14.7.2015, p. 99); parecer do CESE sobre o tema «Sociedade digital: acesso, educação, formação, emprego, instrumentos para promoção da igualdade» (JO C 451 de 16.12.2014, p. 25); parecer do CESE sobre o tema «Para uma economia dos dados próspera» (JO C 242 de 23.7.2015, p. 61).

<sup>(22)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Rendimento mínimo europeu e indicadores de pobreza» (JO C 170 de 05.06.2014, p. 23).

<sup>(23)</sup> Parecer do CESE sobre o «Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 21).

<sup>(24)</sup> EESC opinion on *Building a financial eco-system for social enterprises* (JO C 13 de 15.1.2016, p. 152).

4.3.4. *Transição para uma produção e um consumo de alimentos sustentáveis*  
(ODS n.ºs 2, 12 e 15)

4.3.4.1. A forma como os alimentos são cultivados, produzidos, consumidos, negociados, transportados, armazenados e comercializados constitui a principal ligação entre as pessoas e o planeta, além de ser a via para um crescimento económico inclusivo e sustentável<sup>(25)</sup>. Os ODS n.ºs 2 e 12, em especial, estabelecem um importante quadro de ação conjunta para alimentar, de forma sustentável, a população do planeta até 2030. É urgente transitar para sistemas alimentares mais sustentáveis, em todas as fases desde a produção até ao consumo. Os produtores têm de produzir mais alimentos com menos impacto ambiental, enquanto os consumidores devem ser encorajados a adotar regimes alimentares saudáveis e nutritivos, com uma pegada ecológica menos significativa.

4.3.4.2. A reforma da PAC introduziu uma combinação de medidas, o que pode ser considerado um passo na direção certa<sup>(26)</sup>. A transição para sistemas alimentares sustentáveis exige uma política alimentar abrangente, articulada com uma estratégia bioeconómica ampla, e não apenas uma política agrícola. Com base no reconhecimento da interdependência entre a produção e o consumo de alimentos, há que elaborar uma abordagem política europeia adequada, que delineie um percurso no sentido da sustentabilidade, da saúde e da resiliência<sup>(27)</sup>.

4.3.4.3. Nesse contexto, importa, por exemplo, responder à questão colocada no relatório de Karl Falkenberg, a saber, se a orientação para a exportação da agricultura europeia, por exemplo, é compatível com o objetivo de aumentar a produção alimentar nos países em desenvolvimento.

4.3.4.4. Cabe à UE um papel importante na consecução do ODS n.º 12.3, que visa reduzir para metade o desperdício de alimentos *per capita* a nível mundial. Embora a fome afete cerca de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, os dados mostram que um terço dos alimentos produzidos para consumo humano se perde ou é desperdiçado a nível mundial, valor que, só na UE, se eleva a 100 milhões de toneladas<sup>(28)</sup>. O CESE congratula-se com o plano da Comissão de 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<sup>(29)</sup>.

4.3.5. *Investimento na inovação e na modernização de infraestruturas a longo prazo e incentivo ao desenvolvimento de empresas sustentáveis*  
(ODS n.ºs 7, 8, 9 e 13)

4.3.5.1. Transformar a economia num modelo mais sustentável pressupõe uma grande mudança no investimento. Estima-se que a consecução dos ODS a nível mundial implicará um investimento de cerca de 3 biliões de dólares americanos<sup>(30)</sup>, tanto por parte do setor público como do privado. É necessário elaborar um plano holístico para a mobilização de recursos financeiros a nível da UE e dos Estados-Membros, e congregar os diversos programas e iniciativas da UE num plano de financiamento.

4.3.5.2. A UE deve orientar mais eficazmente o investimento público nos países em desenvolvimento para a realização de um desenvolvimento sustentável integrado, fazendo com que os indicadores para os ODS sejam tidos em conta no financiamento público dos projetos de desenvolvimento. Mais importante ainda é incentivar e intensificar o investimento do setor privado nestes domínios.

4.3.5.3. Mas também na UE os ODS exigem um investimento significativo na modernização das infraestruturas e em empresas sustentáveis. As primeiras avaliações sobre a consecução dos ODS na UE revelam enormes défices de investimento na indústria, na inovação e nas infraestruturas<sup>(31)</sup>.

<sup>(25)</sup> A FAO e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: <http://www.fao.org/3/a-i4997e.pdf>.

<sup>(26)</sup> Parecer do CESE sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 64).

<sup>(27)</sup> *Op. cit.*

<sup>(28)</sup> FUSIONS (2016). *Estimates of European food waste levels [Estimativas do desperdício alimentar na Europa]*; <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

<sup>(29)</sup> Ver nota de rodapé 26.

<sup>(30)</sup> *Issue Briefs* n.º 3/2015 do IDDRI: <http://www.iddri.org/Publications/Three-commitments-governments-should-take-on-to-make-Sustainable-Development-Goals-the-drivers-of-a-major-transformation>.

<sup>(31)</sup> Niestroy (2016), p. 28.

4.3.5.4. Há claros argumentos a favor da sustentabilidade. Para tirar o máximo partido desta oportunidade, a UE deve criar um ambiente empresarial favorável à inovação, ao empreendedorismo e ao investimento sustentável. Algumas empresas já se lançaram, mas é muito importante potenciar e multiplicar as experiências sustentáveis bem-sucedidas. Abordagens voluntárias, como a responsabilidade social das empresas, podem contribuir de forma positiva para esta transição, mas devem ser complementadas por medidas adicionais, nomeadamente medidas que visem reforçar a transparência, desenvolver competências, facilitar parcerias e proporcionar orientações sobre a prestação de contas das empresas. A Comissão deve avaliar se as alianças entre os vários intervenientes do setor privado poderão ser um instrumento útil a nível da UE.

4.3.5.5. Os programas de financiamento da UE devem estar em consonância com os ODS. Iniciativas como o Plano Juncker, bem como as instituições financeiras e os bancos de investimento públicos, desempenharão um papel decisivo. O desafio que aqui se coloca consiste em reafetar o capital. A União dos Mercados de Capitais é uma ocasião para promover o investimento sustentável<sup>(32)</sup>. A revisão intercalar do QFP constituirá uma oportunidade de integrar os ODS nos principais fundos da UE. Importa incentivar o investimento a longo prazo e eliminar os obstáculos<sup>(33)</sup>.

#### 4.3.6. *Utilização do comércio para promover o desenvolvimento sustentável a nível mundial* (ODS n.ºs 12 e 17)

4.3.6.1. Numa economia globalizada, as trocas comerciais têm grande impacto no desenvolvimento sustentável, tanto na UE como no resto do mundo, razão pela qual o comércio é considerado, em vários ODS, como um meio importante para a implementação da Agenda 2030 da ONU. Com a sua comunicação — Comércio para Todos, a Comissão lançou um ambicioso plano de ação para uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento, que visa salvaguardar as normas sociais e ambientais no domínio do comércio e promover o desenvolvimento sustentável<sup>(34)</sup>. Importa que a consecução dos ODS esteja sistemática e efetivamente ligada a este plano de ação e que se proceda a uma avaliação dos resultados.

4.3.6.2. Devem ser incluídos capítulos ambiciosos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável em todos os acordos de comércio e investimento da UE, e importa velar pela sua aplicação efetiva. A dimensão do desenvolvimento sustentável no âmbito da OMC deve ser reforçada<sup>(35)</sup>. A melhor forma de garantir normas sociais, laborais e ambientais em acordos de comércio livre é assegurar o reforço da participação da sociedade civil nas negociações e no processo de execução e acompanhamento<sup>(36)</sup>.

4.3.6.3. A Comissão deve adotar uma estratégia de promoção de trabalho digno nas cadeias de abastecimento globais<sup>(37)</sup>, sendo necessário prestar apoio a iniciativas multilaterais, no intuito de promover a diligência prévia nas cadeias de abastecimento mundiais.

#### 4.4. *Melhor governação para um desenvolvimento sustentável*

4.4.1. Em apoio das atividades nos domínios de intervenção fundamentais, a UE deve avaliar e melhorar a coordenação horizontal e vertical das políticas tendo em vista uma aplicação eficaz da Agenda 2030 da ONU. Uma melhor governação é fundamental para alcançar um desenvolvimento sustentável<sup>(38)</sup> e uma melhor coordenação é essencial para assegurar a coerência das políticas.

4.4.2. A UE deve melhorar a coerência das suas políticas e direcioná-las sistematicamente para um desenvolvimento sustentável equilibrado. O mecanismo existente de «coerência das políticas para o desenvolvimento», a fim de integrar as considerações relativas à política de desenvolvimento em outros domínios de intervenção, deve ser examinado, reforçado e transformado num instrumento que permita «reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável», associando-o a outros esforços de coordenação horizontal.

<sup>(32)</sup> Inquérito do PNUA, *Building a sustainable Financial System in the European Union* [Construir um sistema financeiro sustentável na União Europeia], p. 5: <http://web.unep.org/inquiry>.

<sup>(33)</sup> Parecer do CESE sobre «O financiamento a longo prazo da economia europeia» (JO C 327 de 12.11.2013, p. 11).

<sup>(34)</sup> COM(2015) 497 final.

<sup>(35)</sup> Parecer do CESE sobre «Comércio, crescimento e desenvolvimento» (JO C 351 de 15.11.2012, p. 77); parecer do CESE sobre o tema «Financiamento do desenvolvimento — A posição da sociedade civil» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

<sup>(36)</sup> Parecer do CESE sobre «Comércio para Todos» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

<sup>(37)</sup> Parecer do CESE sobre o «Trabalho digno nas cadeias de abastecimento mundiais» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 17).

<sup>(38)</sup> «Em última análise, o que importa é a governação», discurso do Vice-Presidente Frans Timmermans proferido na cimeira da ONU, em 27 de setembro de 2015.

4.4.3. A Comissão deve igualmente examinar a forma como os instrumentos da iniciativa «legislar melhor» podem contribuir para a consecução dos ODS. As orientações relativas à avaliação de impacto devem ser revistas em conformidade, por exemplo, a introdução do critério de sustentabilidade nas avaliações de impacto da nova legislação.

4.4.4. A fim de integrar os ODS em todos os domínios de ação pertinentes, a Comissão deve utilizar os princípios orientadores da Agenda 2030 da ONU como um quadro de análise da legislação e da elaboração de políticas da UE, nomeadamente no que se refere a uma abordagem baseada nos direitos humanos e ao princípio de «não deixar ninguém para trás».

4.4.5. Com base nos indicadores mundiais para os ODS, complementados por indicadores europeus adequados, a UE deve estabelecer um sistema de acompanhamento e avaliação dos ODS, em coordenação com o acompanhamento por parte dos Estados-Membros e em interligação com o trabalho de acompanhamento do Fórum Político de Alto Nível (FPAN).

4.4.6. Importa também introduzir os indicadores para os ODS nos atuais processos de acompanhamento e avaliação das políticas, o que é válido sobretudo para o Semestre Europeu, enquanto instrumento central da governação da UE, que deve ser adaptado à consecução dos ODS.

4.4.7. O reforço do papel dos indicadores de sustentabilidade no processo legislativo de afetação orçamental seria uma alavanca importante para a realização do desenvolvimento sustentável. Os critérios de condicionalidade previstos nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento também devem ser adaptados à consecução dos ODS.

4.4.8. A iniciativa da Rede Europeia de Desenvolvimento Sustentável (ESDN, na sigla em inglês) para estabelecer uma plataforma de aprendizagem interpares entre os Estados-Membros deve ser apoiada.

4.4.9. A própria UE deve tomar a iniciativa e ser a primeira organização regional a realizar voluntariamente uma avaliação a apresentar na reunião anual do FPAN, em 2017. Além disso, a UE deve elaborar relatórios anuais sobre a forma como as ações internas e externas da UE contribuem para a consecução dos ODS nas áreas temáticas do FPAN<sup>(39)</sup>. A sociedade civil deve participar plenamente na elaboração e apresentação das análises voluntárias e dos relatórios temáticos através do Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável.

## 5. A sociedade civil enquanto força motriz

5.1. A Agenda 2030 da ONU requer uma transição **para um modelo de governação multilateral**, que confira um papel mais importante à sociedade civil. Os ODS só poderão ser realizados se a sociedade civil e outras partes interessadas desempenharem um papel ativo na sua prossecução e os assumirem como seus. A sociedade civil, desde o nível local, regional, nacional até ao nível da UE e do FPAN, deve participar em todas as fases.

5.2. Para a UE e os seus Estados-Membros, o Comité sugere a criação de um **Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável**, que envolva uma vasta gama de organizações e partes interessadas da sociedade civil na consecução dos ODS a nível da UE, bem como no seu acompanhamento e avaliação permanentes<sup>(40)</sup>. Uma primeira tarefa deste fórum consistirá em facilitar o diálogo com a sociedade civil no processo de definição de uma estratégia global da UE em matéria de desenvolvimento sustentável.

5.3. A Comissão deve adotar um programa e uma linha de financiamento específicos para apoiar o reforço das capacidades das organizações da sociedade civil, de modo a poderem participar plenamente neste processo. Os programas de reforço das capacidades existentes têm de estar mais explicitamente abertos às organizações da sociedade civil que trabalham em assuntos internos e atuam como «pontes» entre as componentes interna e externa, no que diz respeito à integração dos ODS e à governação.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(39)</sup> Parecer do CESE sobre «A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada em apoiar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a nível mundial», ainda não publicado no Jornal Oficial.

<sup>(40)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Legislação à prova do tempo»****(parecer exploratório)**

(2016/C 487/07)

Relator: **Christian MOOS**Correlator: **Denis MEYNENT**

Consulta	Presidência eslovaca, 14.3.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Subcomité para uma Legislação à Prova do Tempo
Adoção em subcomité	7.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	213/2/5

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. A Presidência eslovaca convidou o CESE a emitir parecer sobre uma «legislação à prova do tempo». Este novo conceito inscreve-se na linha de outros pedidos específicos, dirigidos à Comissão e aos legisladores, a fim de garantir uma maior adequação da legislação, nomeadamente à competitividade da UE e à tomada em consideração das características específicas das PME e das microempresas, aspetos sobre os quais o CESE já por várias vezes se pronunciou.

1.2. O CESE observa que estão a ser envidados esforços para melhorar a qualidade da legislação europeia e que esses esforços devem ser reforçados.

1.3. O CESE entende que uma legislação de elevada qualidade, simples, compreensível e coerente «é um fator de integração essencial que não constitui um encargo ou um custo a reduzir», a qual é indispensável para gerar crescimento económico sustentável, estimular a inovação e a competitividade das empresas, nomeadamente das PME, e criar emprego de qualidade.

1.4. O princípio da inovação, tal como definido no capítulo 2, inscreve-se na lógica do programa REFIT. O CESE recorda os princípios do programa «Legislar Melhor», já estabelecidos e aplicados, e salienta que este novo princípio não deve assumir primazia sobre eles e deve ser aplicado com inteligência e prudência, em particular nos domínios da proteção social e do ambiente, da saúde e da defesa do consumidor.

1.5. O CESE propõe que se prossiga a análise das potencialidades abertas pelo princípio da inovação através de um intercâmbio de boas práticas.

1.6. A inovação constitui uma das condições necessárias para o crescimento sustentável na Europa. É, pois, necessário, um quadro regulamentar favorável à inovação, ainda que não exista uma relação simples entre a inovação e o quadro regulamentar, o que exige, para além das medidas legislativas, outras medidas para promover e desenvolver a inovação, nomeadamente medidas administrativas, benefícios fiscais, planos de investimento, etc.

1.7. O objetivo constante da legislação europeia deve ser criar um enquadramento jurídico que permita às empresas e aos cidadãos beneficiar das vantagens do mercado interno e evitar encargos administrativos desnecessários. Se for proativa e virada para o futuro, a legislação europeia será à prova do tempo; o CESE é favorável a uma legislação que se adapta. Entende que uma legislação à prova do tempo deve assentar no método comunitário.

1.8. Há que evitar custos desnecessários da regulamentação. Os custos da regulamentação devem ser proporcionais aos benefícios gerados.

1.9. O CESE está convencido de que qualquer legislação deve ser o resultado de deliberações políticas públicas. Neste contexto, o papel da sociedade civil e dos parceiros sociais é muito importante e há que prever um quadro adequado para assegurar um diálogo social e cívico de qualidade, no âmbito do qual os pontos de vista expressos sejam devidamente tidos em conta.

1.10. O CESE faz notar que, para ir ao encontro das necessidades das empresas e dos cidadãos, não só o conteúdo da legislação deve ser à prova do tempo, como também o próprio processo legislativo.

1.11. Uma legislação à prova do tempo deve ser firme na sua finalidade, sempre coerente com os objetivos dos Tratados, mas flexível na transposição para o direito nacional. Não entra em detalhes e limita-se a estabelecer um enquadramento que deve ser transposto em tempo útil e de forma apropriada para o nível nacional, consultando também os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil representativas e tendo em conta os seus pontos de vista. O recurso à cláusula de caducidade («sunset clause») deve ser analisado mais a montante.

1.12. O CESE é a favor de tornar mais claros os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, utilizados por vezes como argumento pelos adversários de iniciativas legislativas sem que as razões que lhe subjazem sejam suficientemente sustentadas.

1.13. A sociedade civil deve ser o painel de auscultação de uma legislação à prova do tempo. O CESE está numa posição privilegiada para ser o intermediário entre o legislador e as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais.

1.14. O CESE sublinha a importância das avaliações de impacto ao nível nacional e europeu, incluindo o teste das PME, tanto para as iniciativas legislativas como não legislativas, de modo que as decisões políticas sejam tidas em conta e se baseiem em elementos concretos. As análises de impacto constituem um apoio à decisão política, não podendo substituí-las.

1.15. O CESE solicita ser consultado quando a Comissão, o Parlamento e o Conselho chegarem a acordo sobre a retirada de propostas legislativas, uma vez que importa avaliar as consequências materiais e imateriais dessas retiradas.

1.16. O CESE estima que o Conselho deve tornar-se mais transparente e que caberá a uma futura reforma dos Tratados tentar reforçar a coerência das decisões do Conselho. Há que reforçar os direitos do Parlamento.

1.17. O CESE considera necessário explorar mais extensivamente a cooperação reforçada, evitando no entanto que tal enfraqueça as instituições.

1.18. O CESE insiste na sua participação nos processos de consulta que devem acompanhar o aprofundamento da UEM. O Parlamento Europeu, assim como as instâncias consultivas, devem ser objeto de uma maior integração no ciclo do Semestre Europeu.

1.19. O CESE é favorável a um processo legislativo acelerado no âmbito do trílogo apenas em caso de urgência.

## 2. Observações na generalidade

2.1. A Presidência eslovaca convidou o CESE a emitir parecer sobre uma legislação à prova do tempo e a refletir sobre a forma como a UE pode melhorar a legislação, de molde a adaptá-la às necessidades da economia e da sociedade nestes tempos de rápidas mutações. A Presidência quer saber como manter os custos da regulamentação a um nível razoável para as empresas sem esquecer, porém, os objetivos dos Tratados.

2.2. A legislação europeia será à prova do tempo se for proativa e virada para o futuro e oferecer a máxima clareza e segurança jurídica. Consequentemente, o CESE é a favor de uma legislação que se adapte e que, simultaneamente, disponha de capacidade de previsão.

2.3. É também necessária regulamentação para que os objetivos políticos dos Tratados sejam atingidos. A União Europeia é uma economia social de mercado e, como tal, determinadas normas têm custos para as empresas, por exemplo no domínio da segurança e saúde no trabalho. É este equilíbrio entre os objetivos económicos e sociais que garante a paz social na Europa. Uma legislação à prova do tempo deve respeitar esse equilíbrio e promover a coesão económica, social e territorial, bem como a solidariedade entre os Estados-Membros.

2.4. O CESE apoia e frisa a necessidade de reforçar a legitimidade da legislação europeia legislando melhor, porém insiste em que a compreensão daquilo que é à prova do tempo não deve conduzir a uma despolitização do processo legislativo. Está convencido de que qualquer legislação deve ser o resultado de deliberações políticas. Neste contexto, há que ter em conta o papel importante da sociedade civil e dos parceiros sociais no quadro do diálogo social.

2.5. A legislação europeia será à prova do tempo se for vista como legítima pelos cidadãos. Deve assentar na representação, no consenso e na participação e ter a capacidade de fornecer resultados ou soluções para um problema coletivo.

2.6. O CESE considera que o processo legislativo europeu mereceria uma revisão no âmbito do Tratado de Lisboa e, eventualmente, de um novo Tratado, para que as políticas europeias proporcionem melhores resultados. É justamente esta faceta de uma legislação à prova do tempo que o CESE gostaria de salientar, nomeadamente a sua qualidade, legitimidade, transparência e natureza inclusiva.

2.7. O CESE faz notar que, para ir ao encontro das necessidades das empresas e dos cidadãos, não é só o conteúdo da legislação que deve ser à prova do tempo, mas também o próprio processo legislativo. Dito de outro modo, o que está em causa é a democracia ao nível europeu.

2.8. A vontade política dos representantes eleitos e as suas escolhas são, portanto, determinantes. Cada legislação pode ser analisada à luz da sua capacidade de traduzir essa vontade política na prática e julgada pela sua qualidade democrática. O CESE propõe, por conseguinte, que seja examinado não só o conteúdo da legislação, mas também o processo legislativo.

2.9. Este novo conceito de «legislação à prova do tempo» prende-se com outras iniciativas que visam melhorar a legislação. O CESE já em várias ocasiões, nos seus pareceres <sup>(1)</sup>, se expressou sobre os programas «Legislar melhor» e REFIT <sup>(2)</sup>. O CESE recorda o seu parecer sobre uma abordagem proativa da legislação <sup>(3)</sup>.

2.10. A aplicação dos programas «Legislar melhor» e REFIT, este último lançado pela Comissão Europeia em 2012 com o objetivo de calcular os encargos administrativos do dispositivo legislativo em vigor e, se necessário, eliminá-los, é a grande prioridade do trílogo (Países Baixos, Eslováquia e Malta) de janeiro de 2016 a junho de 2017. A ideia de uma legislação à prova do tempo inscreve-se, obviamente, na lógica desses programas.

2.11. O CESE observa que estão a ser envidados esforços para melhorar a qualidade da legislação europeia e insiste na necessidade de os reforçar. O CESE assinala a comunicação da Comissão de 19 de maio de 2015 <sup>(4)</sup> e o acordo interinstitucional sobre «Legislar melhor» de 13 de abril de 2016 <sup>(5)</sup>, assinalando que não foi associado a este último.

2.12. O CESE entende que uma legislação de elevada qualidade, simples, compreensível e coerente, garantida pela Comissão, o Parlamento e o Conselho, é condição indispensável para gerar um crescimento económico sustentável e estimular a inovação, a competitividade das empresas, incluindo PME e microempresas, e a criação de emprego de qualidade. Importa igualmente aplicar plenamente a Lei das Pequenas Empresas em todos os domínios.

2.13. 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» <sup>(6)</sup>.

2.14. O CESE recorda a importância dos princípios já definidos para garantir uma legislação adequada. Trata-se, entre outros, dos princípios da aplicação correta e atempada, da subsidiariedade e da proporcionalidade, dos princípios da precaução, da previsibilidade, do «pensar primeiro em pequena escala», da dimensão externa da competitividade e do teste do mercado interno.

2.15. O Conselho parece, ultimamente, estar a dar prioridade a um novo aspeto da legislação, a saber, o princípio da inovação. Esse princípio, que implica que o impacto na investigação e inovação seja tido em conta no processo de elaboração e revisão da regulamentação, é um dos vários critérios que permitem avaliar as propostas legislativas da Comissão em domínios de natureza técnica, tecnológica ou científica. Deveria, porém, ser aplicado de forma inteligente e com prudência, em particular nos domínios da proteção social e do ambiente, da saúde e da defesa dos consumidores.

<sup>(1)</sup> Lista de pareceres e relatórios de informação do CESE.

<sup>(2)</sup> JO C 230 de 14.7.2015, p. 66, e JO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

<sup>(3)</sup> JO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

<sup>(4)</sup> «Legislar melhor para obter melhores resultados — agenda da UE» — COM(2015) 215 final.

<sup>(5)</sup> «Legislar melhor» (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

<sup>(6)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

2.16. Segundo as conclusões do Conselho (Competitividade) da UE <sup>(7)</sup>, «deverá aplicar-se o “princípio da inovação”, que implica que o impacto na investigação e inovação seja tido em conta no processo de elaboração e revisão da regulamentação em todos os domínios de ação». Tal reflete-se também no pedido da Presidência eslovaca, assim como num estudo recente do CEPE <sup>(8)</sup>, que adverte que estabelecer regras demasiadamente rigorosas poderá conduzir ao bloqueio dos investimentos e travar a inovação. Esta interpretação está de acordo com a lógica do programa REFIT.

2.17. O CESE entende que o recurso a este novo princípio deve ser definido previamente e a sua utilização cuidadosamente delimitada.

2.18. Para o CESE, o princípio da inovação deve ter o mesmo peso que os outros critérios referidos no ponto 2.14 e utilizados pela Comissão para analisar o impacto de uma proposta legislativa. Por conseguinte, há que encontrar o equilíbrio entre o princípio da inovação e os outros critérios e zelar por que não se sobreponha aos demais.

2.19. O CESE propõe à Presidência eslovaca que prossiga a análise das potencialidades abertas pelo princípio da inovação através de um intercâmbio de boas práticas. O CESE solicita, assim, à Comissão que estabeleça um balanço das oportunidades e do impacto deste novo princípio.

2.20. O objetivo constante da legislação europeia deve ser criar um enquadramento jurídico que permita às empresas e aos cidadãos beneficiar das vantagens do mercado interno e das suas liberdades, ou seja, promover as forças inovadoras da Europa. Tal implica evitar encargos administrativos desnecessários e rever ou abolir normas mal concebidas, obsoletas e onerosas.

2.21. O CESE entende que os custos da regulamentação devem ser proporcionais aos benefícios gerados. Os custos e os encargos administrativos desnecessários devem ser evitados, no interesse das empresas, dos cidadãos e das administrações responsáveis pela aplicação da regulamentação. O benefício líquido e o valor acrescentado da regulamentação devem ser superiores ao custo que implicam para as empresas ou a sociedade no seu conjunto.

### 3. Propostas prospetivas para uma legislação à prova do tempo

3.1. O CESE insiste numa definição mais precisa do conceito de «legislação à prova do tempo» que respeite os valores e objetivos da União Europeia em conformidade com os artigos 1.º e 2.º do Tratado de Lisboa. Neste quadro, exige-se que o princípio da inovação, que constitui uma das prioridades da Presidência eslovaca <sup>(9)</sup> e está, portanto, estreitamente relacionado com o novo conceito de legislação à prova do tempo, seja responsável.

3.2. A inovação constitui uma das condições necessárias para o crescimento sustentável na Europa. Qualquer legislação, europeia ou nacional, deve evitar encargos desnecessários para as empresas, sobretudo as PME, que dispõem de meios mais reduzidos. A inovação e a competitividade encontram-se na base do sucesso da economia social de mercado europeia. A inovação necessita de um quadro regulamentar de qualidade. A interação entre a legislação e a inovação é complexa e não pode ser considerada apenas de um ponto de vista quantitativo, no sentido de mais ou menos disposições legislativas <sup>(10)</sup>.

3.3. O CESE entende que o recurso à cláusula de caducidade («sunset clause») na legislação europeia, a fim de evitar futuras barreiras burocráticas, deve ser analisado mais a montante.

3.4. Uma legislação à prova do tempo deve ser firme na sua finalidade, sempre coerente com os objetivos dos Tratados, mas flexível na transposição para o direito nacional, no respeito dos princípios acima evocados. Tal legislação não se centra em pormenores mas limita-se a estabelecer um enquadramento que pode, se necessário, ser completado por instrumentos não legislativos ou pelos reguladores nacionais, os parceiros sociais ou regimes de autorregulação, mantendo-se estes, em todos os casos, sob o controlo do legislador ao nível apropriado.

3.5. O CESE é a favor de tornar mais claros os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O respeito pela subsidiariedade ou, melhor, pela repartição de competências, é fundamental para o bom funcionamento da UE como espaço jurídico comum. Estes dois princípios, todavia, são por vezes utilizados como argumento pelos adversários de iniciativas legislativas sem que as razões que lhe subjazem sejam suficientemente fundamentadas. É necessário tornar mais claros os critérios que determinam a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O espaço jurídico da União Europeia deve ser uno e indivisível.

<sup>(7)</sup> Conclusões do Conselho (Competitividade) de 26.5.2016 (ponto 2), [http://www.consilium.europa.eu/register/pt/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC\\_ID=ST-9580-2016-INIT](http://www.consilium.europa.eu/register/pt/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-9580-2016-INIT)

<sup>(8)</sup> O Centro de Estudos de Política Europeia (CEPE) é um grupo de reflexão sediado em Bruxelas.

<sup>(9)</sup> <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-fra-nahlad2.pdf>.

<sup>(10)</sup> «Better regulations for innovation-driven investment at EU level» [Melhorar a regulamentação para um investimento impulsionado pela inovação a nível da UE], documento de trabalho dos serviços da Comissão: [https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit\\_staff\\_working\\_document.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf).

3.6. O CESE considera necessário analisar, antes de mais, o processo legislativo ao nível europeu para melhorar a qualidade da legislação. Muitas iniciativas visam melhorar o processo legislativo mas as partes que participam no processo nem sempre concordam quanto aos meios. O CESE remete para as orientações da Comissão no programa «Legislar melhor» (19 de maio de 2015), para o acordo interinstitucional (dezembro de 2015/16, abril de 2016), para os relatórios Brok-Bresso (fevereiro de 2016), Hübner (março de 2016) e Giegold (final de maio de 2016) e, nomeadamente, para a Lei das Pequenas Empresas (fevereiro de 2011). Chama também a atenção para as propostas dos governos e dos parlamentos dos Estados-Membros, para iniciativas como as do Movimento Europeu Internacional (MEI) e da União dos Federalistas Europeus (UEF) e para os contributos dos institutos de investigação e dos grupos de reflexão.

3.7. A sociedade civil organizada assume importância decisiva para o desenvolvimento de uma opinião pública europeia. A Europa carece de uma opinião pública menos fragmentada que funcione como painel de auscultação de uma legislação europeia à prova do tempo. Na qualidade de órgão de representação da sociedade civil organizada na Europa, o CESE está numa posição privilegiada para facilitar o consenso entre os diferentes atores da sociedade civil a todos os níveis, bem como nos Estados-Membros. É, mais precisamente, um importante intermediário entre o legislador e as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais.

3.8. O CESE está consciente da importância das avaliações de impacto, nomeadamente para as PME. Estas devem ser tidas em conta no processo legislativo, não podendo, porém, substituir o processo político.

3.9. A simplificação de leis difíceis de compreender, quando não de aplicar, ou o afastamento de regulamentações já supérfluas podem ser benéficos para os cidadãos e as forças da economia, contribuindo para um ambiente propício ao crescimento e à criação de mais emprego de qualidade («enabling environment»). Ainda assim, o CESE solicita ser consultado quando a Comissão, o Parlamento e o Conselho chegarem a acordo sobre a retirada de propostas legislativas. Neste contexto, convém avaliar as consequências materiais e imateriais dessas retiradas e dar delas conhecimento ao CESE.

3.10. O Tratado de Lisboa pretende reforçar o papel do Parlamento Europeu e o método comunitário. Na esteira da crise, o Conselho Europeu tornou-se o pilar do sistema institucional europeu. Na opinião do CESE há que corrigir essa deriva. Uma legislação europeia à prova do tempo deve assentar no método comunitário.

3.11. As reuniões das formações do Conselho que funcionam por maioria qualificada deveriam ser públicas, por uma questão de maior transparência e maior democracia. A decisão por maioria qualificada deveria ser a regra no Conselho. O CESE entende ainda que uma futura reforma dos Tratados deveria visar o reforço da coerência das decisões do Conselho, cujas formações, atualmente, seguem políticas em parte contraditórias, com consequências óbvias para a qualidade da legislação.

3.12. O alargamento dos direitos do Parlamento Europeu, previsto pelos Tratados mas sem expressão na realidade, deve ser concretizado o mais brevemente possível. Assim, o direito de iniciativa limitado introduzido pelo Tratado de Lisboa (artigo 225.º do TFUE) deve ser aplicado com mais frequência de acordo com o disposto neste Tratado. A rejeição pela Comissão devia ser possível apenas por razões formais, nomeadamente quando a base das competências não basta.

3.13. As diferenças a nível do ritmo de integração são, há muito, realidade na UE; tais diferenças são inevitáveis de futuro, tendo em conta o número de Estados-Membros. Assim sendo, o CESE entende ser necessário aprofundar a cooperação reforçada. Ao mesmo tempo, há que evitar que uma geometria variável dos projetos de integração europeia enfraqueça as instituições da UE. A cooperação reforçada deve funcionar com base na maioria qualificada.

3.14. O CESE apoia a proposta do Parlamento Europeu de transformar a União Económica e Monetária (UEM) num «governo económico eficaz e democrático» e insiste mais uma vez na sua participação nos processos de consulta, que devem ser paralelos ao aprofundamento da UEM caso se pretenda associar a sociedade civil a esse aprofundamento.

3.15. O CESE é de opinião que o processo legislativo acelerado no âmbito do tríplice só deve ser aplicado aos casos urgentes, o que é, na verdade, conforme aos termos do Tratado. Ao contrário das comissões do Parlamento Europeu, as reuniões do tríplice não são transparentes nem acessíveis. Limitar o processo legislativo a uma única leitura equivale a limitar a participação da sociedade civil.

3.16. O CESE entende que os instrumentos e procedimentos introduzidos na sequência da crise financeira e da crise do euro devem ser alvo de melhor integração no quadro legislativo europeu. O Parlamento Europeu, mas também órgãos como o Comité das Regiões Europeu (CdR) e o CESE devem ter uma participação acrescida no ciclo do Semestre Europeu. O Mecanismo Europeu de Estabilidade deve inscrever-se no quadro legislativo da UE.

3.17. Quanto aos atos delegados, a Comissão Europeia deveria tornar mais transparente o seu processo de decisão (veja-se o artigo 290.º do TFUE), algo que o Comité já sublinhou repetidamente.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

519.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 21 E 22 DE SETEMBRO DE 2016

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções»**

[COM(2013) 884 final — 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Relator-geral: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Parlamento Europeu, 22.6.2016
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação	173/0/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu sempre defendeu que uma União Aduaneira eficiente constitui um elemento essencial do processo de integração europeia para garantir uma livre circulação de mercadorias transparente e segura, no respeito das regras de concorrência, assegurando a máxima proteção aos consumidores e ao ambiente e lutando eficazmente contra as infrações, a fraude e a contrafação, bem como para facilitar o desenvolvimento do comércio legítimo.

1.2. O Comité apoia com convicção os objetivos da proposta da Comissão, contanto que as medidas propostas se destinem a:

- dar um primeiro passo no sentido de criar um verdadeiro regime aduaneiro único europeu, dotado de uma governação unitária e de instâncias administrativas e jurisdicionais aduaneiras comuns, nomeadamente: um tribunal europeu das alfândegas; um regime comum de aplicação das normas do código aduaneiro; um sistema informático único, com procedimentos de conformidade uniformes; uma interpretação normativa unívoca capaz de facilitar o desenvolvimento do comércio dentro e fora da União Europeia;
- garantir de maneira uniforme a segurança ao nível da regulamentação e da respetiva aplicação em todo o território da União mediante um regime homogéneo de deteção e imputação de infrações e sanções, civis e não penais, proporcionais aos direitos eludidos e à sua gravidade dentro de limiares mínimos e máximos comuns, incluindo a possibilidade de sanções não pecuniárias;

- prever, como parte integrante da regulamentação, sistemas comuns reforçados de prevenção e dissuasão das infrações, recorrendo a ferramentas TIC para a modelização da conformidade e a sistemas de alerta precoce automático;
- prever mecanismos comuns de resolução de litígios e de liquidação das sanções aplicadas para racionalizar e acelerar o desenvolvimento do comércio europeu e evitar procedimentos judiciais demorados e dispendiosos;
- cumprir cabalmente as obrigações decorrentes dos quadros de referência internacionais da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização Mundial das Alfândegas (OMA).

1.3. O CESE pede para se preverem nos objetivos da diretiva, à laia de reforço deste instrumento viabilizador de uma convergência progressiva — mas necessária — para um regime regulamentar unitário e único no plano da aplicação e da interpretação, estruturas de controlo e fiscalização do mercado, com base em mecanismos automáticos de deteção que não entrem o desenvolvimento do comércio europeu legítimo.

1.4. O Comité recomenda que o relatório bienal a apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao CESE, para além de avaliar o grau de convergência da aplicação da nova regulamentação a nível territorial, apresente uma proposta de indicadores para as próximas etapas do percurso rumo à criação de:

- uma verdadeira e autêntica **agência aduaneira europeia**,
- um **tribunal europeu dos serviços aduaneiros**,
- um **corpo aduaneiro comum**, eficaz e eficiente, a fim de alinhar os sistemas de infrações e sanções aduaneiras de acordo com uma base regulamentar e de aplicação única, passível de interpretação unívoca.

## 2. Introdução

2.1. A União Aduaneira é o fundamento da União Europeia. A legislação aduaneira da União está plenamente harmonizada do ponto de vista das normas substantivas e processuais desde 1992. O ano de 2013 marca a adoção do novo Código Aduaneiro (Código Aduaneiro da União — CAU), Regulamento (UE) n.º 952/2013, que entrou em vigor em 2016.

2.2. No que diz respeito aos aspetos regulamentares, a matéria aduaneira é um dos domínios da competência exclusiva da União, nos termos do artigo 3.º do TFUE, enquanto as atividades relativas à organização dos controlos, o sistema de sanções e as atividades de aplicação regulamentar no âmbito da cooperação judiciária em matéria penal (título V do TFUE) são da competência dos Estados-Membros.

2.3. As operações aduaneiras da UE representam quase 16 % do comércio mundial, movimentando importações e exportações de valor superior a 3,5 biliões de euros por ano. Os direitos aduaneiros cobrados em 2013 totalizaram 15,3 mil milhões de euros, correspondendo a quase 11 % do orçamento da UE.

2.4. A não harmonização dos sistemas nacionais de infrações e de sanções aduaneiras pode incitar os operadores de comércio ilegal a transferirem a sua atividade para os Estados-Membros onde o risco de deteção é menor e as sanções são inferiores, enquanto as empresas que operam na legalidade têm de enfrentar custos mais elevados quando operam em múltiplas jurisdições, havendo um risco de os diferentes regimes de sanções alterarem os fluxos comerciais e os modelos de atividade económica no mercado único e beneficiarem as empresas que operam em países com controlos aduaneiros menos rigorosos.

2.5. Desde a aplicação do programa Alfândega 2013, examinaram-se os regimes nacionais dos Estados-Membros em matéria de infrações e de sanções aduaneiras, constatando-se um número considerável de diferenças entre os regimes, como salientaram análises aprofundadas recentes<sup>(1)</sup>.

2.6. Com efeito, a luta contra as infrações à legislação aduaneira obedece a 28<sup>(2)</sup> regimes jurídicos e tradições administrativas ou jurídicas diferentes, verificando-se grandes variações ao nível das definições e da gravidade das sanções: a falta de uniformidade na aplicação da legislação aduaneira repercute-se nas condições de concorrência, que deveriam ser homogêneas no mercado interno.

2.7. As divergências na aplicação da regulamentação prendem-se, em particular, com os aspetos seguintes: a natureza das sanções administrativas e/ou penais, a tipologia das sanções, os limiares e a extensão da infração, os sistemas de resolução de litígios/liquidação, os níveis e tipos de responsabilidade, os fatores agravantes ou atenuantes, os prazos de caducidade e de prescrição e a responsabilidade das pessoas coletivas.

<sup>(1)</sup> Ver «Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems» [Análise e efeitos dos diferentes sistemas de sanções aduaneiras dos Estados-Membros]. PE 569.990 — janeiro de 2016.

<sup>(2)</sup> De momento.

2.8. É necessário pôr cobro às disparidades de aplicação e criar sistemas aduaneiros europeus harmonizados, de acordo com o princípio da alfândega única, no âmbito dos quais os Estados-Membros permitam mecanismos de resolução de litígios para as liquidações no caso de infrações aduaneiras, consoante a sua natureza e extensão, procurando evitar procedimentos judiciais demorados e dispendiosos para ambas as partes.

2.9. Importa recordar, além disso, que a União Aduaneira é o braço operacional de grande parte das medidas de política comercial da UE e aplica inúmeros acordos internacionais relacionados com os fluxos comerciais da UE, desenvolvendo através das administrações dos Estados-Membros, importantes processos horizontais de gestão informática, gestão dos operadores comerciais e aplicações: as divergências de aplicação no sistema europeu já foram objeto de queixa junto da OMC.

2.10. Tendo em conta os graves problemas de funcionamento que a União Aduaneira está a enfrentar em relação às divergências de aplicação da regulamentação que poderão comprometer a sua eficácia global, o CESE já teve oportunidade de sublinhar a necessidade de prosseguir «uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, atualizados, transparentes, eficazes e simplificados, suscetíveis de contribuir para a competitividade económica da UE, a nível global» <sup>(3)</sup>.

2.11. Como salientou o CESE <sup>(4)</sup>, para a realização de um verdadeiro mercado interno, há que garantir prazos bem definidos de execução das disposições de aplicação; interpretações uniformes da legislação aduaneira da União, a qual deve agir como uma administração única para assegurar: o tratamento uniforme dos operadores em qualquer ponto do território aduaneiro da UE; a simplificação do acesso ao estatuto de operador económico autorizado; informações atualizadas e detalhadas a todos os operadores interessados; procedimentos informatizados; e uma formação de qualidade dos recursos humanos. Temos de estar aptos, em suma, a concretizar uma alfândega europeia única.

2.12. Só dando passos eficazes em frente no sentido de uma alfândega europeia única e prevendo estruturas de governação adequadas se conseguirá corrigir o funcionamento operacional da União Aduaneira, que continua a pecar pela sua complexidade e falta de homogeneidade.

### 3. Proposta da Comissão

3.1. A proposta de diretiva da Comissão tem por principal objetivo lograr, mediante uma diretiva de harmonização, um quadro jurídico comum de referência destinado a garantir:

- a igualdade de tratamento dos operadores económicos;
- a proteção eficaz dos interesses financeiros da UE;
- a aplicação efetiva da lei em matéria de infrações e sanções aduaneiras;
- a segurança jurídica (*lex certa*) e a condicionalidade e proporcionalidade das penas (*nulla poena sine culpa*);

assegurando o respeito das normas aduaneiras de maneira uniforme em toda a UE mediante a aplicação harmonizada de uma regulamentação em matéria de infrações e sanções aduaneiras capaz de evitar disparidades excessivas entre os sistemas nacionais de infrações e de intervenções sancionatórias, a ponto de alterarem as regras da concorrência e afetarem a livre circulação de mercadorias.

3.2. Atendendo à base jurídica escolhida — o artigo 33.º do TFUE —, o executivo comunitário propôs, em particular:

- uma longa lista de infrações sancionáveis dividida em três macrocategorias: infrações sancionáveis em caso de *strict liability* (conceito assimilável à responsabilidade objetiva), em caso de culpa ou negligência, ou em caso de dolo;

<sup>(3)</sup> Ver JO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

<sup>(4)</sup> Ver pareceres do CESE JO C 229 de 31.7.2012, p. 68 e JO C 251 de 31.7.2015, p. 25.

- uma escala de sanções «efetivas, proporcionadas e dissuasivas» para cada uma das categorias, em conformidade com os critérios estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça <sup>(5)</sup>;
- um conjunto de sanções que podem ser impostas dentro de limites que vão de 1 a 30 % do valor das mercadorias, ou correspondentes a um valor forfetário se a infração disser respeito a determinados estatutos ou autorizações;
- a fixação de um prazo-limite de quatro anos a contar do dia em que a infração foi cometida ou, tratando-se de infrações continuadas ou repetidas, em que o comportamento que constitui a infração tiver cessado, a fim de obviar às diferenças de balizas temporais impostas pelo poder sancionatório;
- a introdução de mecanismos de suspensão do procedimento administrativo, caso tenha sido iniciado um processo penal em relação aos mesmos atos;
- a promoção da cooperação e do intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

3.3. A proposta, apresentada há três anos pela Comissão Europeia, foi alvo do escrutínio do Parlamento Europeu e de objeções da parte de vários Estados-Membros. O Parlamento lituano alegou que «a base jurídica escolhida da proposta (artigo 33.º do TFUE) não autoriza a União a tomar medidas no atinente à instituição de um quadro em matéria de violações da legislação aduaneira da União e das sanções aplicáveis a essas violações» <sup>(6)</sup>, não estando em conformidade com o princípio da subsidiariedade, em particular ao não cumprir as exigências do princípio da atribuição, segundo o qual a União intervém apenas e só quando os Tratados preveem uma base jurídica para a sua intervenção.

3.4. O PE retomou agora o exame da proposta, confiando a elaboração do seu parecer a Kaja Kallas, relatora da Comissão IMCO, que solicitou o alargamento da base jurídica ao artigo 114.º do TFUE <sup>(7)</sup>, que prevê a consulta obrigatória do CESE, como referido na carta da presidente da Comissão IMCO do Parlamento Europeu solicitando a consulta do CESE.

3.5. O CESE concorda plenamente com esta posição e sublinha a importância de um sistema aduaneiro **homogéneo**, apto a conferir valor e unidade não só ao mercado interno mas também a toda a sociedade europeia, hoje em dia mais do que nunca à procura de sistemas unitários.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O Comité Económico e Social Europeu sempre defendeu que uma união aduaneira eficiente é um elemento essencial do processo de integração europeia para garantir uma livre circulação de mercadorias, no respeito das regras de concorrência, assegurando a máxima proteção aos consumidores e ao ambiente.

4.2. O CESE reputa fundamental adotar uma abordagem comum em matéria de prevenção, dissuasão e identificação unívoca das infrações, bem como de uma gestão uniforme da previsão das sanções, incluindo sistemas de resolução de litígios, a fim de garantir uma aplicação uniforme e não discriminatória da regulamentação europeia em todo o território, como previsto no artigo 3.º do TFUE.

4.3. O CESE apoia firmemente uma aceleração do processo evolutivo no sentido de uma alfândega europeia única dotada de uma governação unitária, com uma agência aduaneira europeia e a instituição de instâncias administrativas e jurisdicionais aduaneiras comuns <sup>(8)</sup>, um tribunal europeu das alfândegas <sup>(9)</sup>, à semelhança do sistema americano para a aplicação de um regime único de infrações e um sistema unitário de sanções de último recurso, complementado pelo acionamento *ex ante* de sistemas de prevenção e sistemas de resolução de litígios e de liquidação visando conter ou eliminar os litígios dispendiosos e penalizadores do comércio comunitário, sobretudo para as pequenas e médias empresas.

<sup>(5)</sup> Ver os acórdãos do Tribunal de Justiça proferidos nos processos C-382/92 e C-91/02.

<sup>(6)</sup> Ver Parlamento da República da Lituânia, «Conclusão da Comissão dos Assuntos Europeus», documento n.º ES-14-51, 9 de julho de 2014 n.º 100-P-71.

<sup>(7)</sup> O artigo 33.º do TFUE constitui, portanto, a base jurídica adequada para um quadro de cooperação entre as autoridades aduaneiras. O artigo 114.º do TFUE é a base jurídica utilizada para a adoção das medidas de harmonização relativas ao mercado interno. As medidas de harmonização previstas no referido artigo exigem como condição prévia a existência de divergências na legislação dos Estados-Membros relativamente a este assunto passíveis de perturbar os intercâmbios comerciais no mercado interno.

<sup>(8)</sup> É uma hipótese juridicamente viável, com base nas disposições previstas no artigo 257.º do TFUE, já aplicadas ao Tribunal da Função Pública da União Europeia (ou seja, o tribunal do trabalho dos trabalhadores europeus) e passíveis de também servirem de base para a criação de um tribunal europeu de marcas e patentes.

<sup>(9)</sup> O modelo de referência poderia ser o do Tribunal de Comércio Internacional dos EUA (U.S. Court of International Trade). «A Lei relativa aos tribunais aduaneiros de 1980 cria um sistema global para o controlo jurisdicional das ações cíveis decorrentes de operações de importação e operações federais que afetem o comércio internacional.»

4.4. Segundo o Comité, a uniformidade da aplicação da legislação aduaneira europeia também deve abranger a fase de resolução de litígios para os operadores económicos, do ponto de vista do mercado tanto interno como internacional, bem como a abordagem *ex ante* de prevenção, com base em soluções telemáticas TIC unívocas e reforçadas, a fim de evitar o ónus burocrático em matéria de identificação.

4.4.1. O Comité reitera a importância de pôr em prática «uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, transparentes, eficazes, eficientes [...], que tornem a União Europeia competitiva a nível mundial e que protejam os direitos e a segurança das empresas e dos consumidores europeus, bem como a propriedade intelectual»<sup>(10)</sup>.

4.5. O CESE está convicto de que qualquer sistema europeu de infrações, resolução de litígios e liquidação no contexto de procedimentos sancionatórios deverá ser concomitante com medidas abrangendo todos os outros elementos que fazem parte do sistema de aplicação geral das normas, como a supervisão, o controlo, a investigação e a monitorização.

4.6. O Comité reputa fundamental garantir de maneira uniforme a segurança ao nível da regulamentação e respetiva aplicação em todo o território da União, mediante um regime homogéneo de deteção e imputação de infrações para categorias claras e bem definidas, e de medidas sancionatórias, civis e não penais, proporcionais à sua gravidade, dentro de limiares mínimos e máximos comuns que imponham uma convergência de orientação, prevenindo também sanções não pecuniárias.

4.7. Segundo o CESE, nesta primeira etapa de convergência dos regimes de infração e sanção da legislação aduaneira comum, importa:

- assegurar a consonância dos prazos de prescrição com as limitações de tempo para a notificação da dívida aduaneira, correspondentes a três anos, como previsto no Código Aduaneiro;
- assegurar o sancionamento das infrações em função do grau de culpa;
- assegurar a proporcionalidade das multas pecuniárias, em função dos direitos eludidos e não do valor das mercadorias.

4.8. O CESE insiste no sentido de se garantir a plena interoperabilidade das diferentes bases de dados existentes no sistema europeu de fiscalização do mercado, a fim de reforçar o poder de dissuasão da prática de infrações, com base numa estratégia comum e num apoio forte dos programas comunitários, no intuito de assegurar a partilha de informações entre as diferentes autoridades a diferentes níveis em tempo real, em particular no caso de infrações e sanções graves, bem como para reforçar a luta contra o comércio ilícito e racionalizar os procedimentos para o comércio legítimo.

4.9. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Comité considera pertinente a inclusão do artigo 114.º em complemento ao artigo 33.º na base jurídica da proposta, visto que as medidas referidas no artigo 114.º TFUE se destinam a melhorar as condições de funcionamento do mercado interno e contribuem para a eliminação das distorções da concorrência, o que se coaduna com o espírito da proposta legislativa em apreço.

4.10. Na pendência de uma verdadeira União Aduaneira, o CESE solicita o reforço das ações da UE para a formação e o desenvolvimento de recursos humanos qualificados, bem como para o aumento das capacidades de gestão do quadro regulamentar europeu, inclusive mediante intervenções direcionadas para as capacidades administrativas e a criação de uma força de intervenção comum no plano aduaneiro que assegure uma aplicação uniforme dos sistemas de sanções, de resolução de litígios e de liquidação.

4.11. O Comité recomenda que do relatório que incumbe à Comissão apresentar bianualmente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao CESE não conste apenas uma avaliação do grau de convergência dos Estados-Membros ao nível da execução, mas também, e sobretudo, uma visão sinótica dos indicadores-chave de desempenho das sanções aduaneiras, da divulgação de boas práticas, da eficácia dos serviços afins, da eficácia do quadro regulamentar europeu adotado, a fim de ponderar as próximas etapas do percurso rumo à criação de **uma verdadeira agência aduaneira europeia, de um tribunal europeu dos serviços aduaneiros e de um corpo aduaneiro comum eficaz e eficiente.**

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> Ver parecer do CESE (JO C 271 de 19.9.2013, p. 66).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2013/34/UE no que respeita à divulgação de informações relativas ao imposto sobre o rendimento por determinadas empresas e sucursais**

[COM(2016) 198 final — 2016/0107 (COD)]

(2016/C 487/09)

Relator: **Victor ALISTAR**

Correlator: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Parlamento Europeu, 28.4.2016 Conselho, 28.4.2016
Base jurídica	Artigo 50.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	8.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	204/7/16

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE subscreve a proposta da Comissão de aumentar a transparência do sistema de tributação através da comunicação de informações discriminadas por país, tendo para si que esta medida é suscetível de reforçar a confiança dos cidadãos na União Europeia.

1.2. A transparência fiscal constitui um instrumento útil para assegurar o reconhecimento do contributo das empresas multinacionais para as receitas públicas no país em que exercem a sua atividade.

1.3. O CESE constata que a opinião pública e as empresas reclamam a publicação de dados específicos, discriminados por país, sobre o cumprimento das obrigações fiscais já previstas noutros regulamentos europeus, nacionais e dos mercados de capitais.

1.4. O ambiente de concorrência económica leal é assegurado através de uma distribuição equitativa, entre todos os operadores presentes no mercado único, da tributação sobre os lucros realizados no mercado único europeu, independentemente da sua forma de organização ao nível do mercado mundial.

1.5. As normas propostas pela Comissão são mínimas e inferiores às estabelecidas pela OCDE no que diz respeito aos dados que devem ser comunicados, mas, em compensação, a proposta de diretiva exige a sua publicação, a fim de assegurar a coerência com as declarações de ética empresarial e a responsabilidade pública das empresas face aos consumidores, parceiros e contribuintes da União Europeia. Por conseguinte, o CESE considera que o conjunto de dados a fornecer deve ser regulamentado pelas normas constantes do «Plano de ação contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros» (BEPS), que a UE e a maioria dos Estados-Membros já adotaram, uma vez que esta regulamentação tem por objeto aumentar a transparência e não diminuir os compromissos internacionais já assumidos.

1.6. O CESE considera que as disposições regulamentares da Comissão contidas no pacote de medidas fiscais devem assegurar que as grandes empresas e/ou empresas multinacionais, que cumprem honestamente as suas obrigações fiscais, não sejam prejudicadas pelas práticas de planeamento fiscal agressivo de outras empresas multinacionais.

1.7. O CESE recomenda que a publicação dos dados seja efetuada numa das línguas oficiais da União Europeia, nomeadamente numa língua veicular internacional, a fim de concretizar o objetivo de possibilitar ao grande público um acesso efetivo aos dados relativos ao conjunto do mercado único.

1.8. A fim de simplificar os encargos administrativos decorrentes da publicação e da gestão de dados ao nível da União Europeia, o CESE considera que os Estados-Membros devem ser solicitados a manter um registo público das comunicações de informações discriminadas por país, para que haja um sistema normalizado a nível europeu.

1.9. Tendo em conta os compromissos assumidos pelos Estados-Membros e a Comissão no âmbito da Parceria Governo Aberto, a publicação de dados num portal deve ser feita em regime aberto de modo a facilitar à sociedade civil e às empresas o acesso aos dados e a sua utilização.

1.10. O CESE considera que, para resolver as questões de fundo, a Comissão deve apresentar um programa mais ambicioso que prossiga com a harmonização fiscal em curso e assegure que os recursos necessários aos programas de investimento, de proteção social e de crescimento económico dos Estados-Membros sejam obtidos de modo eficiente, proporcionado e não discriminatório, evitando-se, assim, não só a erosão da base tributável, mas também os riscos de abuso e de tributação excessiva em algumas jurisdições.

1.11. O CESE considera que o limiar de 750 milhões de euros é demasiado elevado e solicita que se proceda a uma revisão em baixa deste montante ou se preveja um calendário para a sua redução progressiva.

1.12. Há que estabelecer critérios mais precisos para definir a boa governação fiscal e identificar as jurisdições fiscais que não cumprem as regras.

## 2. Proposta da Comissão Europeia

2.1. Em março de 2016, a Comissão Europeia apresentou uma comunicação <sup>(1)</sup> relativa a uma proposta de diretiva que altera a Diretiva Contabilística <sup>(2)</sup>. Esta proposta de diretiva foi anunciada no âmbito do pacote antielisão fiscal apresentado pela Comissão em março de 2016, como parte do plano de ação <sup>(3)</sup> para uma tributação das empresas mais transparente, mais justa e mais eficaz.

2.2. O combate à elisão fiscal e ao planeamento fiscal agressivo constitui uma prioridade política para a Comissão Europeia. Com esta proposta, a Comissão pretende assegurar a aplicação do princípio de que os lucros devem ser tributados no local onde são gerados.

2.3. A proposta de diretiva em apreço prevê a obrigação de as empresas multinacionais cujo volume de negócios seja superior a 750 milhões de euros comunicarem informações, discriminadas por país, relativas ao imposto sobre o rendimento das sociedades, juntamente com outras informações fiscais relevantes.

2.4. A proposta de diretiva não impõe às microempresas e pequenas empresas novas obrigações em matéria de tributação dos lucros.

2.5. A proposta de diretiva que altera a Diretiva 2013/34/UE prevê medidas destinadas a implementar uniformemente, nos Estados-Membros, a Ação 13 <sup>(4)</sup> do plano BEPS da OCDE. Estas medidas visam melhorar o mecanismo de troca automática de informações entre os serviços fiscais dos Estados-Membros e incluem, entre as categorias de dados objeto de troca, informações sobre os resultados do exercício das empresas multinacionais.

2.6. A proposta da Comissão dá resposta aos apelos do Parlamento Europeu no sentido de introduzir, a nível da União Europeia, uma obrigação de comunicação de informações, discriminadas por país, relativas ao imposto sobre o rendimento das sociedades.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 198 final.

<sup>(2)</sup> Diretiva 2013/34/UE.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/company\\_tax/anti\\_tax\\_avoidance/timeline\\_without\\_logo.png](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png)

<sup>(4)</sup> <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

2.7. Entre junho e dezembro de 2015, os serviços da Comissão organizaram uma vasta consulta sobre as propostas relativas à introdução de um sistema de comunicação de informações discriminadas por país. Entre os 400 participantes estiveram empresas, associações setoriais, ONG, cidadãos e grupos de reflexão. A maioria das pessoas que responderam à consulta pública instava a União Europeia a liderar este debate e, se necessário, a ir mais longe do que as atuais iniciativas internacionais sobre a comunicação de informações discriminadas por país. Na sua maioria, as empresas que responderam manifestaram preferência por um regime de comunicação de informações, discriminadas por país, alinhado com o plano BEPS da OCDE.

2.8. A proposta é apoiada por uma avaliação de impacto que foi acolhida com agrado pelo Comité de Controlo da Regulamentação. No seguimento do parecer do Comité, a avaliação de impacto foi melhorada.

2.9. Estima-se que aproximadamente 6 000 empresas sejam obrigadas a elaborar um relatório por país em virtude de exercerem atividades na União Europeia. Dessas empresas, apenas 2 000 encontram-se sediadas na UE, o que constitui uma pequena fração do total de 7,5 milhões de empresas.

### 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. A proposta de diretiva visa a aplicação uniforme em todos os Estados-Membros das regras previstas no plano BEPS da OCDE<sup>(5)</sup>, cujo objetivo é combater o planeamento fiscal agressivo a nível mundial. Como já salientou em pareceres anteriores<sup>(6)</sup>, o CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão e apoia os seus esforços para combater o planeamento fiscal agressivo praticado por algumas empresas multinacionais, que conduz à erosão da base tributável dos Estados-Membros, num valor estimado em várias dezenas de milhares de milhões de euros por ano.

3.2. O pacote de medidas fiscais apresentado pela Comissão contribui para aumentar a transparência das práticas fiscais e cria uma pressão legítima para assegurar um quadro equitativo de concorrência e de desempenho económico entre as empresas que dispõem de instrumentos de planeamento fiscal e as que operam exclusivamente no mercado interno. A diretiva em análise, que não altera os princípios de tributação, visa uma maior transparência na sua aplicação, indo, assim, ao encontro dos ensejos da opinião pública europeia na sequência dos escândalos do «Luxleaks» e dos «Documentos do Panamá».

3.3. O projeto de diretiva exclui do seu âmbito de aplicação 85 % a 90 % das empresas multinacionais, estabelecendo um limiar de 750 milhões de euros acima do qual se torna obrigatória a comunicação de informações discriminadas por país. O CESE considera que este limiar é demasiado elevado e discriminatório. O facto de a maioria das empresas multinacionais ser excluída do âmbito de aplicação da diretiva pode comprometer os resultados que se esperam da aplicação da mesma.

3.4. O CESE considera que o limiar de 750 milhões de euros deve ser revisto em baixa progressivamente, devendo prever-se um calendário para o efeito, após a realização de um estudo de impacto intercalar.

3.5. A Comissão propõe que o relatório por país inclua uma série de informações, descritas em pormenor no artigo 48.º-C da proposta de diretiva. O CESE considera que, nesta categoria de informações, deve também ser incluída a declaração da empresa sobre operações eventualmente realizadas no território de determinadas jurisdições, mencionadas detalhadamente no artigo 48.º-G. Além disso, para que a aplicação da diretiva possa conduzir aos resultados esperados, a lista das categorias de informações, enumeradas no referido artigo, deve incluir dados sobre as atividades e as vendas, bem como indicar todas as filiais ou sucursais, conforme recomendado nas regras do plano BEPS da OCDE.

3.6. A Comissão propõe que o relatório por país seja detalhado e apresente a situação financeira separadamente para cada Estado-Membro em que a empresa-mãe tem sucursais ou filiais. Para as jurisdições fora da União Europeia, a proposta de diretiva exige que a informação seja apresentada de forma consolidada. O CESE considera que esta apresentação consolidada de dados pode encobrir eventuais operações específicas de planeamento fiscal agressivo, fazendo com que a aplicação da diretiva perca eficácia. O CESE recomenda que a Comissão preveja que o relatório por país seja publicado detalhadamente, por jurisdição fiscal, para todas as jurisdições em que a sociedade-mãe tem sucursais e filiais.

3.7. O artigo 48.º-G da proposta de diretiva prevê o estabelecimento de uma lista de jurisdições fiscais que não cooperam ou não respeitam as normas de boa governação fiscal. O CESE acolheu favoravelmente<sup>(7)</sup> a ideia de elaboração de uma lista europeia de jurisdições que se recusam a aplicar as normas de boa governação fiscal. Atualmente, a maioria dos

<sup>(5)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>

<sup>(6)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre o «Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais» (JO C 198 de 10.7.2013, p. 34) e sobre o «Pacote Antielisão Fiscal» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

<sup>(7)</sup> Ver o parecer do CESE sobre o «Pacote de transparência fiscal» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 64).

Estados Membros dispõe dos seus próprios sistemas de listas e de sanções aplicáveis às transações financeiras que envolvem essas jurisdições. O CESE considera que o estabelecimento de uma lista da UE que definisse critérios precisos para identificar as jurisdições que não cooperam, bem como a aplicação de sanções uniformes por todos os Estados-Membros, seria um instrumento muito mais eficaz para combater a elisão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Por conseguinte, o CESE concorda com as medidas apresentadas pela Comissão na sua estratégia.

3.8. A fim de atingir o objetivo de política pública de reforçar a transparência fiscal das empresas, o CESE recomenda a criação de um registo nacional público, gerido pelas autoridades fiscais dos Estados-Membros, para assegurar um acesso sem restrições ao relatório por país. Neste contexto, a fim de facilitar os procedimentos e reduzir a carga administrativa das empresas, o CESE recomenda que a diretiva defina um formato normalizado comum, a nível dos Estados Membros, que permita tratar os dados em regime aberto, de acordo com os compromissos assumidos no âmbito da Parceria Governo Aberto.

3.9. O CESE considera também que, para assegurar um regime uniforme de ética fiscal no mercado interno, é necessário que as políticas fiscais visem uma maior harmonização dos princípios e sistemas de tributação, colocando a tónica no princípio da tributação dos lucros no local onde são gerados, nomeadamente no que respeita às relações de produção e comércio entre os Estados-Membros.

3.10. Tendo em conta os reiterados apelos das organizações da sociedade civil no sentido de uma maior transparência no tocante à tributação das empresas multinacionais, o CESE acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão no sentido de inserir na diretiva uma disposição que obrigue os Estados-Membros a comunicar os dados apresentados nos relatórios por país.

3.11. A proposta de diretiva prevê que o relatório por país seja publicado na língua oficial do Estado-Membro em que a empresa exerce a sua atividade. O CESE considera que, para assegurar o acesso do público às informações de natureza fiscal, o relatório deve também ser publicado em, pelo menos, uma língua veicular internacional.

3.12. Tendo em conta os efeitos negativos da crise na capacidade administrativa dos serviços fiscais nos Estados-Membros, o CESE recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que disponibilizem os recursos humanos e financeiros necessários para assegurar a aplicação eficaz das novas regras fiscais.

Bruxelas, 21 de setembro 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) 2016/399 no respeitante à utilização do Sistema de Entrada/Saída»**

[COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD)]

**e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011»**

[COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Relator: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Parlamento Europeu, 9.5.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	9.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação	155/2/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu considera que o Sistema de Entrada/Saída (EES, na sigla em inglês), na sua nova forma, é indispensável, representando um valor acrescentado em termos de segurança a nível europeu. Tal como em outros domínios de política e de regulamentação, o Comité promove, através dos seus pareceres, uma abordagem equilibrada em que a garantia de segurança e o respeito da lei estão sempre associados aos valores fundamentais defendidos pela União.

1.2. O Comité considera que a aplicação do novo Sistema de Entrada/Saída deve ser acompanhada de campanhas de sensibilização, cujo objetivo será explicar, o mais claramente possível, o modo como o sistema funciona, com destaque para a proteção de dados pessoais. Recomenda a organização de campanhas de informação e de educação direcionadas quer às autoridades quer aos nacionais de países terceiros.

1.3. O Comité salienta a necessidade de proporcionar informação e formação adequadas ao pessoal envolvido no funcionamento do sistema. Recomenda que a formação do pessoal beneficie de apoio financeiro e institucional adequado.

1.4. O Comité considera que as instituições especializadas da União Europeia devem monitorizar permanentemente o respeito dos direitos fundamentais, associando a esse processo as organizações da sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional.

1.5. No que se refere aos dados pessoais, o Comité insiste na necessidade de definir claramente e assegurar os direitos de acesso, de retificação e de eliminação de dados pessoais.

1.6. O Comité recomenda que, após o sistema estar operacional, se proceda a um inquérito semelhante ao que foi realizado no âmbito do projeto-piloto, a fim de avaliar, em condições reais, o impacto do novo sistema nos viajantes.

## 2. Introdução: contexto e argumentos em prol da instituição de um novo Sistema de Entrada/Saída da UE

2.1. Dado que, segundo as estimativas, em 2025, o número de passagens regulares de pessoas nas fronteiras será de 887 milhões, das quais um terço serão entradas e saídas de nacionais de países terceiros que viajam para o espaço Schengen para estadas de curta duração, impõe-se modernizar as fronteiras de modo a assegurar uma gestão conjunta e eficaz dos fluxos de viajantes.

2.2. O âmbito de aplicação do novo Sistema de Entrada/Saída (EES) abrange a passagem de fronteira de todos os nacionais de países terceiros que entram no espaço Schengen para estadas de curta duração (máximo de 90 dias num período de 180 dias), sejam eles viajantes que estão sujeitos à obrigação de visto, isentos de visto ou, eventualmente, na posse de um visto de circulação (até um ano).

2.3. O estabelecimento do EES visa: 1) agilizar o processo de verificação nas fronteiras e melhorar a qualidade das verificações referentes a nacionais de países terceiros; 2) assegurar a identificação sistemática e fiável de pessoas que excedam o período máximo de estada autorizada; 3) reforçar a segurança interna e a luta contra o terrorismo e a criminalidade grave.

2.4. Em fevereiro de 2013, a Comissão apresentou um pacote de propostas legislativas em matéria de fronteiras inteligentes, com vista a modernizar a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen. Desde 2013, foram introduzidas algumas alterações que facilitaram a conceção e a aplicação do EES:

2.4.1. o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) tornou-se plenamente operacional e a verificação dos dados biométricos de titulares de vistos efetuada nas fronteiras externas do espaço Schengen, no âmbito do VIS, passou a ser obrigatória;

2.4.2. os diálogos sobre a liberalização dos vistos, travados com os países dos Balcãs Ocidentais e os países que fazem fronteira com a UE a leste e sudeste, foram concluídos ou acelerados, o que resultou num aumento da percentagem de viajantes isentos da obrigação de visto na UE;

2.4.3. o Fundo para a Segurança Interna (FSI) foi criado, no âmbito do qual foram atribuídos 791 milhões de EUR ao desenvolvimento de fronteiras inteligentes;

2.4.4. a Agenda Europeia da Migração identificou a gestão das fronteiras como um dos quatro pilares para uma melhor gestão das migrações;

2.4.5. o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a Diretiva relativa à conservação de dados proporcionou maior clareza jurídica no tocante às condições e garantias que devem ser respeitadas quando do armazenamento e da utilização de dados do EES.

## 3. Observações na generalidade sobre a instituição de um novo Sistema de Entrada/Saída da UE

3.1. O Comité considera que é necessário passar de um sistema pesado e não integrado, baseado na aposição de carimbos em documentos de viagem pelos funcionários das fronteiras, para um sistema quase automatizado que facilite o acesso de nacionais de países terceiros. Neste caso, os esforços da UE apresentam um valor acrescentado evidente. A União Europeia necessita de um sistema de fronteiras que permita fazer face à crescente mobilidade e garantir a segurança no território da União, facilitando, ao mesmo tempo, a mobilidade, sem prejuízo dos direitos fundamentais.

3.2. O Comité congratula-se com o facto de o sistema ter sido antecedido de uma fase piloto que permitiu observar na prática a utilização dos vários identificadores biométricos dos nacionais de países terceiros (ver estudo publicado após a conclusão do projeto-piloto) <sup>(1)</sup>. Os resultados do inquérito mostram que existe uma grande confiança na fiabilidade das tecnologias biométricas e revelam que os peritos são consensuais quanto aos instrumentos mais seguros e fiáveis de identificação biométrica utilizados para verificar a identidade de uma pessoa.

---

<sup>(1)</sup> Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Relatório sobre as conclusões técnicas do projeto-piloto, Parte I.

3.3. O CESE saúda a participação da Agência dos Direitos Fundamentais, que realizou um inquérito de opinião entre os nacionais de países terceiros que testaram o sistema e foram submetidos a diversos identificadores biométricos, a fim de investigar em locais diferentes (aeroportos, estações e comboios, portos e fronteiras marítimas, passagens fronteiriças rodoviárias) e em diversas condições os elementos biométricos de identificação de nacionais de países terceiros, tendo sido utilizados dispositivos que já se encontravam disponíveis no mercado <sup>(2)</sup>.

3.4. Os resultados do inquérito revelam que a recolha de dados biométricos é considerada humilhante por determinados grupos de pessoas, em média por 45 % dos inquiridos (América do Norte — 30 %, Europa — 43 %, América Latina e Caraíbas — 46 %, Ásia — 52 % e África — 58 %) <sup>(3)</sup>. No que respeita ao tipo de dados biométricos recolhidos, a digitalização da íris é considerada pela maioria dos inquiridos (32 %) como um procedimento absolutamente humilhante, seguida do reconhecimento facial (26,2 %). De assinalar também que uma percentagem considerável dos inquiridos (44,3 %) considera que a utilização do sistema ocasionará menos casos de discriminação.

3.5. Em diversas ocasiões, o Comité procurou promover, através dos seus pareceres, uma abordagem equilibrada capaz de conciliar a necessidade de segurança e de respeito da lei com os valores da União e com a visão que esta tem de um espaço simultaneamente livre, aberto e seguro.

3.6. É de importância crucial para a União Europeia e os seus Estados-Membros facilitarem o Sistema de Entrada/Saída a fim de atrair, em vez de desincentivar, mais visitantes — turistas, empresários e trabalhadores. Por conseguinte, o Comité chamou a atenção para a evolução preocupante que se verifica em alguns Estados-Membros que se mostram cada vez mais relutantes em receber nacionais de países terceiros. «O Comité receia que não seja credível que os Estados-Membros facilitem o acesso de nacionais de países terceiros ao seu território quando alguns destes Estados ameaçam de expulsão para o seu país de origem os próprios cidadãos da União sem emprego ou quando simplesmente se lhes proíbe a entrada» <sup>(4)</sup>.

3.7. Já num anterior parecer sobre as «Fronteiras Inteligentes», o CESE salientara «que a identidade da União Europeia está, implícita e explicitamente, associada a abertura e interligação, não só a nível interno como além-fronteiras. A UE é um espaço cultural, social, político e económico dinâmico, e a mobilidade transfronteiras é crucial para manter a sua relevância na cena internacional. Tendo isso em mente, as instituições da UE e os Estados-Membros devem assegurar-se de que os novos sistemas não afetam as viagens e a vontade de viajar para a UE dos nacionais de países terceiros» <sup>(5)</sup>.

3.8. No mesmo parecer, o Comité salientou ainda a importância de proteger os direitos fundamentais, de garantir a não discriminação e de assegurar, através de meios processuais e institucionais, a integridade e a utilização, de modo adequado, dos dados recolhidos e armazenados no sistema.

3.9. Não é claro em que medida os Estados-Membros têm de contribuir para a aplicação deste sistema em termos orçamentais e institucionais. Há que clarificar esta questão e encontrar soluções para que os Estados-Membros se comprometam firmemente a cooperar e a contribuir para a aplicação do sistema.

3.10. O Comité chama a atenção para a experiência dos países que já aplicaram sistemas similares. As expectativas dos cidadãos e de todas as partes interessadas terão de ser adaptadas em função das capacidades do sistema para que possam ser alcançados todos os objetivos definidos.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. No que respeita aos identificadores biométricos, o CESE acolhe favoravelmente a redução do número de impressões digitais de 10 para 4, um mínimo necessário que, juntamente com a identificação facial, permite obter dados relevantes.

<sup>(2)</sup> Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Anexo, novembro de 2015, p. 307-335.

<sup>(3)</sup> Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Anexo, novembro de 2015, p. 322.

<sup>(4)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Como conseguir uma Europa aberta e segura — [COM(2014) 154 final] (JO C 451 de 16.12.2014, p. 96).

<sup>(5)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia [COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD)] sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP) [COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD)] e sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa de Viajantes Registados [COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD)] (JO C 271 de 19.9.2013, p. 97).

- 4.2. No que se refere aos dados pessoais, o Comité insiste na necessidade de definir claramente e assegurar os direitos de acesso, de retificação e de eliminação de dados pessoais.
- 4.3. É essencial que as autoridades competentes, ao utilizarem o EES, assegurem o respeito da dignidade humana e da integridade das pessoas cujos dados são solicitados, abstendo-se de praticar discriminações em razão do sexo, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.
- 4.4. O funcionamento do EES tem um impacto significativo no exercício dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: dignidade do ser humano (artigo 1.º), proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 5.º), direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º), respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), proteção de dados pessoais (artigo 8.º), não discriminação (artigo 21.º), direitos das crianças (artigo 24.º), direitos das pessoas idosas (artigo 25.º), integração das pessoas com deficiência (artigo 26.º) e direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º). O Comité considera que as instituições especializadas da União Europeia devem monitorizar permanentemente o respeito dos direitos fundamentais, associando a esse processo as organizações da sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional.
- 4.5. Embora o projeto-piloto, que permitiu testar o funcionamento do sistema em vários locais, não tenha gerado resistências ou relutâncias significativas por parte dos utilizadores, os resultados do inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais deixam antever que a sua utilização poderá apresentar dificuldades para determinadas categorias de pessoas e levar a população a ter uma perceção negativa. A estas categorias juntam-se as pessoas reticentes quanto à recolha de dados biométricos, quer por motivos culturais e religiosos, quer devido à falta de confiança no modo como as autoridades utilizam e protegem os dados.
- 4.6. Nesse sentido, o Comité considera que a aplicação deste sistema deverá ser acompanhada da realização de campanhas de sensibilização, cujo objetivo será explicar, o mais claramente possível, o modo como o sistema funciona, com destaque para a proteção de dados pessoais. Todas as medidas cautelares relativas à recolha, conservação e utilização dos dados devem ser comunicadas ao público, de modo a vencer eventuais relutâncias e facilitar uma mobilidade sem obstáculos.
- 4.7. O Comité salienta a necessidade de proporcionar informação e formação adequadas ao pessoal envolvido no funcionamento do sistema. Segundo os resultados do projeto-piloto, os próprios funcionários das fronteiras salientaram que a formação é necessária para os preparar para os novos equipamentos e processos<sup>(6)</sup>. Os Estados-Membros, por sua vez, são responsáveis pelo bom funcionamento do sistema. Nesse sentido, há que ter em conta regras e procedimentos que especifiquem a responsabilidade dos Estados-Membros em caso de danos resultantes da violação do regulamento.
- 4.8. O Comité considera que a comunicação de dados pessoais registados pelos Estados-Membros através do EES, ou a sua colocação à disposição de países terceiros, de uma organização internacional ou de pessoas jurídicas de direito privado estabelecidas na União ou fora dela, deve ser limitada e devidamente justificada.
- 4.9. O Comité considera que as autoridades designadas e a Europol só podem solicitar o acesso ao EES se existirem motivos razoáveis que levem a crer que esse acesso permitirá obter informações que contribuirão significativamente para a prevenção, a deteção ou a investigação de infrações terroristas ou de outros atos de criminalidade grave. A utilização do EES terá um valor acrescentado para a ação policial, mas é importante que o acesso ao sistema seja estritamente regulamentado.
- 4.10. O Comité congratula-se com o facto de os custos previstos terem sido alvo de uma significativa revisão em baixa, passando de 1,1 mil milhões de EUR para 480 milhões de EUR.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(6)</sup> Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Relatório sobre as conclusões técnicas do projeto-piloto, Parte I, p. 14.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento (UE) n.º 994/2010»**

[COM(2016) 52 final — 2016/0030 (COD)]

(2016/C 487/11)

Relator: **Graham WATSON**

Consulta	Comissão Europeia, 16. 9.2016 Parlamento Europeu, 7.3.2016 Conselho da União Europeia, 9.3.2016
Base jurídica	Artigos 194.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	22.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	133/4/9

## 1. Conclusão e recomendações

1.1. A política da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás logrou, em certa medida, incentivar os Estados-Membros a pensarem em termos de solidariedade e de segurança partilhada. No entanto, as questões em matéria de política energética continuam, na maioria, a ser tratadas sobretudo como interesses nacionais. Para satisfazer as expectativas dos europeus no domínio da segurança, há que abordar o aprovisionamento de energia de forma mais coerente ao nível da UE.

1.2. Uma tal regulamentação pan-europeia deve ter em conta o contexto mais alargado dos esforços globais de atenuação das alterações climáticas, com as metas ambiciosas estabelecidas no Acordo de Paris, a estratégia da UE para uma União da Energia resiliente, dotada de uma política em matéria de alterações climáticas voltada para o futuro, e as várias tensões geopolíticas na Europa e no mundo, nomeadamente os fluxos de refugiados, as crises nas fronteiras da Europa, como as ocorridas recentemente na Ucrânia, na Turquia, na Líbia e na Geórgia, bem como a ascensão do regionalismo, que ameaça a integração da UE.

1.3. É necessário um investimento avultado para garantir o aprovisionamento de gás na Europa. Importa que este investimento provenha, em primeiro lugar, do setor privado — os lucros das indústrias do petróleo e do gás são tais que, em princípio, dispensam o apoio de fundos públicos. É necessário um quadro político previsível e fiável para garantir a confiança dos investidores e, por sua vez, um aprovisionamento estável e fiável de gás.

1.4. O regulamento proposto pretende evitar crises de aprovisionamento de gás como as de 2006 e 2009. A maior parte da procura de gás destina-se ao aquecimento de edifícios. Um programa alargado de renovação de edifícios com vista à melhoria da eficiência energética, como proposto na Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios e na Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética, nomeadamente quando orientado para edifícios com aquecimento a gás, conduziria a uma diminuição significativa da procura de gás, especialmente nos meses de inverno, período em que ocorreram as crises anteriores.

1.5. O gás natural continua a ser uma importante fonte de energia de transição e contribui de modo significativo para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, de produtos químicos, bem como de substâncias tóxicas perigosas, como as partículas em suspensão PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub>. Os indicadores relativos aos níveis de emissões do gás natural são consideravelmente inferiores aos do carvão, o que torna o aumento da proporção do gás natural no cabaz energético dos Estados-Membros particularmente importante para a melhoria da qualidade do ar e, conseqüentemente, para a saúde dos cidadãos dos Estados-Membros e dos países vizinhos. No entanto, há que acelerar a transição para uma economia hipocarbónica, um fator que tem de ser tido em conta pela política de aquisição de gás.

1.6. Os consumidores de energia podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento e na gestão da oferta. Há que desenvolver métodos de mobilização dos consumidores em colaboração com estes, nomeadamente utilizando as TIC de forma inovadora. A pobreza energética deve ser combatida, em primeiro lugar, através de medidas de política social, que devem incluir planos nacionais específicos para estimular o investimento em programas de renovação de edifícios, conforme estipulado no artigo 4.º da Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética, conferindo prioridade aos consumidores vulneráveis e em situação de pobreza energética e promovendo a colaboração entre os parceiros sociais.

1.7. A generalização das fontes de energia renováveis, aliada à aceleração da eletrificação, poderá reduzir o consumo de gás na UE e, assim, as importações; quanto mais célere for a adoção das fontes de energia renováveis, menos importância terão as políticas externas da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás. O Comité solicita que a Comissão efetue uma avaliação do grau de coordenação existente entre as previsões de consumo de gás na UE, a segurança do aprovisionamento de gás na UE, o desenvolvimento das fontes de energia renováveis e a melhoria da eficiência energética nos vários setores.

## 2. Introdução (síntese da proposta da Comissão)

2.1. Face ao impacto negativo das interrupções do aprovisionamento de gás na economia e ao sofrimento que inflige às populações, a Comissão Europeia pretende consolidar o trabalho levado a cabo anteriormente pela UE para assegurar uma maior interligação da infraestrutura de fornecimento de gás e mais solidariedade entre os Estados-Membros na partilha dos encargos associados às interrupções.

2.2. O projeto de regulamento atualiza uma política importante no âmbito dos esforços da UE para criar uma União Europeia da Energia [COM(2015) 80 final]. A União da Energia deve inscrever-se no âmbito dos compromissos assumidos pela UE com vista a conter — e, se possível, inverter — as alterações climáticas antropogénicas resultantes da combustão de combustíveis fósseis.

2.3. O objetivo do projeto de regulamento é assegurar que todos os Estados-Membros estabeleçam instrumentos adequados para se prepararem para situações de escassez de gás decorrentes de uma interrupção no aprovisionamento ou de uma procura excecionalmente elevada, bem como para a gestão dos respetivos efeitos.

2.4. Para atingir este objetivo, o projeto de regulamento propõe uma maior coordenação regional, com determinados princípios e normas estabelecidos a nível da UE. Segundo a abordagem proposta, os Estados-Membros devem cooperar estreitamente no quadro das respetivas regiões na realização das avaliações regionais dos riscos. Os riscos identificados nestas avaliações serão abordados nos planos preventivos de ação e nos planos de emergência regionais, que serão objeto de uma análise pelos pares e aprovados pela Comissão.

2.5. A fim de assegurar que as avaliações dos riscos e os planos são abrangentes e coerentes entre si, o regulamento estabelece modelos obrigatórios que enumeram os aspetos a ter em conta aquando da realização da avaliação dos riscos e da elaboração dos planos.

2.6. O regulamento melhora também a aplicação da norma de aprovisionamento dos clientes protegidos (principalmente agregados familiares) e a norma relativa às infraestruturas (possibilidade de fornecer gás mesmo quando a maior das infraestruturas não está disponível). Permite a disponibilização de capacidade bidirecional permanente. Por último, propõe a introdução de medidas adicionais de transparência relativas a contratos de fornecimento de gás, uma vez que esses contratos podem afetar a segurança do aprovisionamento na UE.

2.7. A necessidade de intervenção da UE justifica-se pelo facto de as abordagens nacionais terem como consequência medidas subotimizadas e o agravamento do impacto de uma crise. Uma medida tomada num país pode provocar uma escassez de gás em países vizinhos.

2.8. Embora a existência de mercados funcionais seja de importância vital para a segurança do aprovisionamento de gás, a adoção de medidas bem coordenadas pelos Estados-Membros, especialmente em caso de emergência, podem reforçar significativamente a segurança do aprovisionamento. Trata-se não só de uma melhor coordenação das medidas nacionais de atenuação em caso de emergência, mas também de medidas preventivas nacionais, como, por exemplo, propostas para uma melhor coordenação das políticas nacionais de armazenamento ou de GNL [COM(2016) 49 final], que podem ser estrategicamente importantes em algumas regiões.

2.9. Um relatório de acompanhamento de 2014 da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia demonstrou que ainda subsistem graves motivos de preocupação no que diz respeito à cooperação entre os Estados-Membros (as medidas por eles tomadas, de carácter predominantemente nacional, não são adequadas para dar resposta aos problemas de aprovisionamento de gás). Além disso, o teste de esforço realizado no verão de 2014 [COM(2014) 654 final] demonstrou que a ocorrência de perturbações graves no aprovisionamento de gás proveniente do Leste ainda teria um forte impacto em toda a UE.

### 3. Observações na generalidade

3.1. A principal dificuldade da proposta de regulamento em apreço reside não no texto mas no seu contexto. Muito embora a estratégia-quadro da UE para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro [COM(2015) 80 final] assuma um tom quase messiânico no seu discurso sobre a necessidade de lutar contra as alterações climáticas, o presente projeto de regulamento — apesar de coerente com anteriores regulamentos relativos à segurança do aprovisionamento de gás — não é totalmente coerente com os objetivos da estratégia-quadro.

3.2. Segundo muitos cientistas especializados em questões climáticas, para se ter uma probabilidade razoável de limitar a subida da temperatura global a 2° C há que reduzir as emissões de gases com efeito de estufa para níveis próximos de zero até 2050. Se a meta for 1,5° C, a data-limite terá de ser ainda mais cedo. Por exemplo, para eliminar os cerca de 4 611 milhões de toneladas de equivalente-CO<sub>2</sub> lançados para a atmosfera em 2013, há que satisfazer a procura de energia primária da UE (correspondente a 1 567 milhões de toneladas de equivalente-petróleo em 2013) com energia limpa. Mais de dois terços das emissões provêm de combustíveis fósseis, motores da nossa civilização industrial, e são esses combustíveis que têm de ser substituídos.

3.3. O gás natural continua a ser uma importante fonte de combustível de transição e contribuiu para a redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de combustíveis sólidos, nomeadamente em países em que o carvão desempenha um papel preponderante. No entanto, há que acelerar a transição para fontes de energia mais hipocarbónicas e, em última instância, isentas de carbono. Trata-se de um requisito para cumprir o objetivo de longo prazo de limitar o aumento da temperatura média global a 1,5° C, tal como estipulado no Acordo de Paris, que deve ser tido em conta na política de aprovisionamento de gás. Este ponto deve ser contemplado nas avaliações dos riscos realizadas pelos Estados-Membros. Para promover um investimento eficiente e definir o quadro para um sistema energético resiliente impõe-se uma maior sintonia entre a política de aprovisionamento de gás da UE e elementos da União da Energia como, em particular, um mercado europeu de energia totalmente integrado, melhorias da eficiência energética e descarbonização.

3.4. Cinco anos após a adoção do Regulamento (UE) n.º 994/2010, a segurança do aprovisionamento de gás continua a ser um tema de grande atualidade, especialmente devido às tensões existentes entre a Ucrânia e a Rússia. Estão a ser enviados esforços a nível nacional e da UE para reforçar a segurança do aprovisionamento de gás no inverno de 2016/2017 e mais além. No entanto, um empenho sério no sentido de assegurar um melhor desempenho energético dos edifícios através do isolamento, dando prioridade a edifícios dotados de aquecimento a gás, teria um impacto significativo nas necessidades de gás.

3.5. O gás natural substituiu os combustíveis sólidos como segundo combustível mais importante na UE, fornecendo 23,8 % de toda a energia primária consumida em 2013, o que contribuiu para a redução das emissões de gases com efeito de estufa na UE. Todavia, o crescimento das energias renováveis é assinalável: em 2013, as energias renováveis representaram 15 % do consumo final bruto de energia da UE, em comparação com 8,3 % em 2004, colocando assim a UE no caminho certo para cumprir a sua meta de 20 % de energias renováveis em 2020. Entre 2000 e 2013, a produção bruta de energia elétrica a partir de fontes renováveis mais do que duplicou, tendo representado mais de um quarto do total de eletricidade produzida em 2013.

3.6. A generalização das fontes de energia renováveis, aliada à aceleração da eletrificação, poderá reduzir o consumo de gás na UE e, assim, as importações; quanto mais célere for a adoção das fontes de energia renováveis, menos importância terão as políticas externas da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás. É, portanto, fundamental reforçar a coordenação entre as previsões de consumo de gás na UE, a segurança do aprovisionamento de gás na UE, o desenvolvimento das fontes de energia renováveis e a melhoria da eficiência energética nos vários setores.

3.7. A coordenação entre os países da UE em matéria de transporte e fornecimento dos diferentes tipos de combustíveis é essencial para a construção da União da Energia, tanto em termos de políticas como de estratégias a longo prazo. A proposta da Comissão pretende dividir a UE em sete «regiões» no quadro das quais deve existir uma política coordenada. Trata-se, na melhor das hipóteses, de uma situação transitória, visto que, em breve, terá de existir uma coordenação de políticas à escala da UE, a qual também deveria idealmente ser alargada às Partes Contratantes da Comunidade da Energia, isto é, os países vizinhos com os quais a UE celebrou acordos no domínio da energia.

3.8. Atendendo à crescente concorrência no aprovisionamento energético e à necessidade de diversificação das fontes de aprovisionamento, a energia tem de continuar a ser uma parte importante das políticas externas da UE; estas devem, contudo, ser cada vez mais orientadas para a garantia do aprovisionamento energético proveniente de fontes renováveis, em especial de tecnologias que já atingiram a maturidade, como a produção de energia solar ou eólica, a fim de complementar o aprovisionamento a partir de fontes de energia renováveis de produção interna.

3.9. A nova governação da política energética deve garantir a coerência entre os vários aspetos do aprovisionamento de energia, mas também o cumprimento das metas a nível da UE. Um elemento importante para garantir essa coerência consiste em assumir um compromisso antecipado, sistemático e estruturado com a sociedade civil, de modo assegurar que as organizações da sociedade civil estão amplamente sensibilizadas para os desafios da segurança energética e — mais importante ainda — que os decisores políticos de toda a Europa estão conscientes das preocupações, interesses, recursos e soluções da sociedade civil e dos parceiros sociais para fazer face a tais desafios e atingir os objetivos da política energética da UE. Nesse sentido, o CESE tem promovido ativamente a ideia de um diálogo europeu sobre energia, uma iniciativa que mereceu o forte apoio da Comissão.

3.10. Outra característica importante da governação da política energética deve ser o reforço mútuo das dimensões externa e interna da política energética, conforme previsto no Plano de Ação para a Diplomacia Energética. O CESE já anteriormente apelou para a elaboração e execução de uma política energética externa da UE com vista a reforçar as atuais parcerias e encetar novas relações de cooperação e diálogos no domínio da energia com os principais países e regiões produtores, com os países e regiões de trânsito, com os países vizinhos e com os principais parceiros estratégicos regionais e mundiais, no sentido de aumentar a diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas de energia na UE.

3.11. A política energética externa da UE, incluindo a política de aquisição de gás, deve ter em consideração um contexto geopolítico global. O CESE já havia sublinhado que os aspetos comerciais do projeto não devem ser o único fator a ponderar na tomada de decisão, especialmente dada a tendência da Rússia para utilizar a energia como instrumento para atingir objetivos geopolíticos. A estabilidade política dos países ao longo da rota dos gasodutos e a sua vulnerabilidade a influências políticas externas, os antecedentes sociais e ambientais dos promotores dos projetos e o envolvimento de empresas russas na exploração e na produção são alguns dos fatores que a diplomacia energética da UE tem de ponderar. A avaliação de novos projetos deve, além disso, ter em conta o impacto dos mesmos na segurança energética dos países vizinhos. A título de exemplo, no caso da Ucrânia, há o risco de os projetos que retiram o trânsito de gás do seu território afetarem o rendimento nacional, comprometerem o investimento na melhoria das redes e diminuírem o poder de negociação com Moscovo.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de uma definição comum de «cliente protegido».

4.2. O CESE congratula-se com os conceitos de «responsabilidade partilhada» e de «abordagem a três níveis» entre as empresas de gás natural, os Estados-Membros e a UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás, e com a proposta para uma ação coordenada pela Comissão sempre que necessário, como já solicitado num relatório do CESE <sup>(1)</sup>. Esta abordagem é particularmente importante para garantir a transparência dos contratos de aprovisionamento.

Além disso, o Comité entende que as responsabilidades e as tarefas das autoridades públicas competentes a que se refere o artigo 3.º devem ser distintas das das empresas e dos organismos privados, pelo que propõe uma nova redação, a fim de deixar claro que:

— a segurança do aprovisionamento de gás é uma tarefa das autoridades competentes dos Estados-Membros e da Comissão, no âmbito da respetiva esfera de competências;

— as empresas de gás natural e os clientes industriais de gás devem cooperar com as autoridades competentes e aplicar as medidas por elas decididas.

<sup>(1)</sup> JO C 339 de 14.12.2010, p. 49.

- 4.3. O CESE toma nota dos critérios propostos para a composição das sete «regiões» no interior da UE. No mínimo, deverá ser ponderada uma solução em que seja possível a um Estado-Membro pertencer simultaneamente a mais de uma «região».
- 4.4. O CESE observa que a norma relativa às infraestruturas proposta é, em grande medida, idêntica à prevista no regulamento de 2010. Saúda a proposta relativa à capacidade bidirecional («fluxo bidirecional») nas interligações entre Estados-Membros.
- 4.5. O CESE observa que a norma de aprovisionamento proposta é, em grande medida, idêntica à prevista no regulamento de 2010. Saúda a obrigatoriedade de uma avaliação de impacto antes de qualquer nova medida não baseada no mercado.
- 4.6. O CESE regista a proposta de que a avaliação dos riscos seja realizada a nível regional. Saúda tal proposta como mais um passo para uma futura avaliação dos riscos realizada à escala da UE. Acolhe favoravelmente o modelo proposto pela Comissão e, neste âmbito, considera igualmente importante o processo de análise pelos pares.
- 4.7. O CESE saúda as propostas para planos de emergência, procedimentos de gestão de crises e respostas de emergência.
- 4.8. O CESE congratula-se com as propostas de transparência e de solidariedade entre os Estados-Membros, com base nos testes de esforço realizados no verão de 2014, enquanto mecanismo de segurança apropriado. Em particular, regista com apreço o facto de o Grupo de Alto Nível para a Conectividade do Gás na Europa Central e do Sudeste ter chegado a acordo quanto à lista de projetos prioritários, cuja implementação permitirá aos países da região ter acesso a pelo menos três fontes de gás, garantindo assim a diversificação e a segurança do aprovisionamento.
- 4.9. O CESE saúda a proposta de cooperação com países terceiros que sejam partes contratantes da Comunidade da Energia.
- 4.10. O CESE reconhece a importância da proposta para a monitorização contínua das medidas relativas à segurança do aprovisionamento de gás e insta a Comissão a incluir, igualmente, a necessidade de reduzir gradualmente a utilização do gás natural a favor de fontes de energia renováveis.
- 4.11. O CESE toma nota das derrogações propostas para Malta e Chipre e incentiva os dois países, atendendo ao clima propício de que beneficiam, a assumirem uma posição de liderança na transição rumo à satisfação das necessidades energéticas a partir de fontes de energia renováveis em detrimento dos combustíveis fósseis.

Bruxelas, 22 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Estratégia da UE de Gás Natural Liquefeito e de Armazenamento de Gás»**

[COM(2016) 49 final]

(2016/C 487/12)

Relator: **Marian KRZAKLEWSKI**

Consulta	Comissão, 16.2.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	22.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	109/0/8

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que a Estratégia da UE de gás natural liquefeito (GNL) e de armazenamento de gás, definida na Comunicação COM(2016) 49 final, constitui um elemento essencial do projeto da União da Energia, que visa garantir a segurança e a diversificação do aprovisionamento de energia.

1.2. Nos próximos anos, a capacidade de liquefação do gás a nível mundial aumentará, provavelmente exercendo uma pressão descendente sobre os preços, o que, para o Comité, constitui uma oportunidade para aumentar a segurança e a resiliência do sistema de gás da UE.

1.3. O Comité entende que se deve flexibilizar mais o mercado europeu do gás aumentando a quota de GNL.

1.4. O CESE considera que o aumento da quota de GNL no mercado de gás da UE, a constituição de reservas de gás adequadas em instalações de armazenamento e uma verdadeira diversificação do aprovisionamento de energia são fatores capazes de garantir a segurança energética dos Estados-Membros da União Europeia.

1.5. A comunicação da Comissão chama acertadamente a atenção para a aparente adequação da capacidade de regaseificação da UE — «aparente», visto que essa capacidade não está distribuída da melhor forma a nível regional.

1.6. O Comité concorda com a necessidade de aplicar uma abordagem diversificada na construção de novos terminais de GNL a bem de uma diversificação plena e sustentável do aprovisionamento de gás na UE.

1.6.1. Cabe dar prioridade aos investimentos em rotas de abastecimento equilibradas. A adoção pela UE de medidas judiciosas para apoio à construção de novos terminais de GNL e de interligações de transporte transfronteiras deverá ter prioritariamente em conta as regiões atualmente isoladas e dependentes de um único fornecedor.

1.6.2. A realização atempada de investimentos eficazes em projetos de interesse comum é importante para a expansão do mercado de GNL na UE. Há que criar mecanismos transparentes para assegurar uma distribuição equitativa dos custos operacionais e de investimento entre os Estados-Membros e operadores económicos.

1.6.3. No entender do Comité, cabe à UE assegurar que o desenvolvimento de projetos acelerados de terminais de GNL e de unidades flutuantes (embarcações) de armazenamento e de regaseificação (FSRU — *Floating Storage and Regasification Unit*) constitui uma opção neutra do ponto de vista tecnológico, baseada no investimento mais eficaz.

1.7. O CESE apoia a intenção da Comissão de verificar se os acordos intergovernamentais para a aquisição de GNL proveniente de países terceiros estão em conformidade com a legislação da UE.

1.8. O Comité observa que a comunicação da Comissão não demonstra a coerência entre, por um lado, a estratégia que visa aumentar a quota de GNL e o armazenamento de gás e, por outro, os grandes investimentos na rede atualmente previstos pelos vizinhos da UE, como o gasoduto Nordstream 2.

1.9. O CESE reconhece e destaca o valor do gás natural, incluindo o papel importante do GNL, na transição da UE para um sistema energético hipocarbónico, bem como os esforços de redução das emissões dos gases com efeito de estufa e das emissões tóxicas de gás e partículas (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>), que representam um risco para a saúde e para a vida das pessoas nos Estados-Membros.

1.9.1. A estratégia apresentada na comunicação deveria dar maior destaque à importância do gás natural enquanto tecnologia de transição do carvão para a energia hipocarbónica. Sendo uma fonte de energia mais limpa, o gás desempenha um papel particularmente importante nos esforços para reduzir drasticamente as emissões das chaminés a baixa altura e dos escapes, em especial nos setores doméstico e dos transportes.

1.9.2. O CESE recomenda que, na transição do carvão para uma economia hipocarbónica, haja uma maior percentagem de gás natural no cabaz energético dos Estados-Membros, em especial nos países em que o carvão ocupa um lugar dominante.

1.10. O Comité apoia a ideia apresentada na comunicação de que a utilização de GNL no transporte de mercadorias pesadas, bem como no transporte marítimo, pode reduzir significativamente os danos ambientais.

1.10.1. Por outro lado, o Comité assinala que, na secção da comunicação sobre o GNL, não é prestada atenção suficiente ao desenvolvimento intensivo do sistema europeu para a obtenção e a utilização do GNL como combustível no transporte, tanto rodoviário como marítimo.

1.11. O CESE reconhece que o armazenamento de gás desempenha um papel particularmente importante na arquitetura da segurança da Europa e na manutenção de um aprovisionamento estável de gás natural. A atual capacidade de armazenamento da UE é considerável [COM(2016) 49 final], mas a sua distribuição é insuficiente.

1.12. O CESE sublinha que, para assegurar um equilíbrio e alcançar a segurança energética, os operadores devem adotar uma série de princípios, nomeadamente a ideia de que o nível mínimo de gás armazenado deve cobrir todas as necessidades de gás do mercado nacional para o período do inverno, embora a melhor alternativa passasse por garantir o equilíbrio no gás armazenado a nível regional.

1.13. O Comité apoia e considera importantes os planos da Comissão para eliminar obstáculos ao comércio entre plataformas de gás regionais eficazes e mercados nacionais individuais.

1.14. Relativamente à questão de realizar as infraestruturas em falta, destacada na comunicação, o CESE considera que se deveria aproveitar a oportunidade proporcionada pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) para conceder financiamento adicional a projetos cruciais de infraestruturas de energia e informática.

## 2. Contexto

2.1. Em março de 2015, o Conselho Europeu adotou as suas conclusões sobre a União da Energia. A parte mais importante do referido documento estipula que «a UE está empenhada em criar uma União da Energia com uma política climática virada para o futuro, tomando por base a estratégia-quadro da Comissão articulada em torno de cinco vertentes que estão estreitamente interligadas e se reforçam mutuamente:

- segurança energética, solidariedade e confiança;
- um mercado europeu da energia plenamente integrado;
- eficiência energética que contribua para a moderação da procura;
- descarbonização da economia;
- e investigação, inovação e competitividade».

2.2. O CESE assinala o apelo do Conselho, no ponto 2, alínea a), do referido documento, para que **se acelerem os projetos de infraestruturas de eletricidade e gás**, incluindo as interligações, em especial nas regiões periféricas, a fim de garantir a segurança energética e o bom funcionamento do mercado interno da energia.

2.3. O presente parecer do CESE centra-se na **Estratégia da UE de gás natural liquefeito (GNL) e de armazenamento de gás**, apresentada na Comunicação COM(2016) 49 final. A estratégia constitui uma parte importante dos planos para uma União da Energia [COM(2015) 80] na medida em que contribui para a segurança do aprovisionamento energético, para a competitividade dos mercados da energia e para os objetivos em matéria de clima e ambiente almejados dentro e fora do quadro da União da Energia.

2.4. O gás natural é um combustível importante no cabaz energético da UE, representando 25 % do consumo total de energia. Importa sublinhar que a extração desta matéria-prima nos Estados-Membros satisfaz 34 % das necessidades de produção de energia da indústria, dos serviços e dos consumidores privados.

2.5. **A extração de gás natural na UE está a diminuir com relativa rapidez.** Em 2004, foram extraídos 229,5 mil milhões de m<sup>3</sup> de gás natural, valor que caiu para 132,3 mil milhões de m<sup>3</sup> em 2014. Além disso, as reservas existentes só durarão mais 11,3 anos. Isto explica por que motivo a União Europeia é o principal importador de gás natural a nível mundial. Em 2014, o consumo de gás natural na UE totalizou 386,9 mil milhões de m<sup>3</sup>. Este foi o nível mais baixo dos últimos dez anos, menos 11,6 % do que no ano anterior, embora o consumo médio anual de gás na UE entre 2004 e 2013 tenha sido de 477 mil milhões de m<sup>3</sup>.

2.6. As **jazidas recuperáveis de gás natural a nível mundial são enormes** (187 000 mil milhões de m<sup>3</sup>), com um rácio reservas-produção de 54 anos. Se se incluírem os recursos de gás não convencionais, o rácio aumenta para 290 anos.

2.7. Até 2020, **o potencial mundial de liquefação do gás aumentará** significativamente (+50 %), em particular nos EUA e na Austrália (mais de 100 milhões de toneladas por ano), o que deverá conduzir a uma queda dos preços. Tal representa uma oportunidade para que os Estados-Membros reforcem a segurança e a resiliência do sistema de gás da UE, preparando-o para enfrentar quaisquer perturbações do aprovisionamento.

2.8. Na primeira década do século XXI, **o gás era importado para a UE sobretudo através de um sistema de gasodutos, e o gás na sua forma líquida (GNL) representava apenas um quinto das importações**, apesar de este ter apenas 1/600 do volume, o que o torna mais económico do ponto de vista do transporte e do armazenamento.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE reconhece **a importância do papel do gás na transição da UE para uma energia hipocarbónica**, bem como nos esforços de redução das emissões. **Assegurar aos Estados-Membros um acesso livre e equitativo a mercados produtores de gás diversificados e estáveis do ponto de vista político** está a tornar-se uma prioridade da maior importância, a curto e médio prazo, contribuindo para a realização da política energética e climática da UE e para a criação de uma União da Energia estável. A política relativa à quota do gás no cabaz energético deve ter em conta o objetivo de longo prazo fixado no Acordo de Paris (COP 21) de manter o aumento da temperatura média global abaixo de 1,5° C.

3.2. O Comité assinala que a comunicação da Comissão [COM(2016) 49 final] dá seguimento ao acordo sobre o quadro de ação da UE relativo ao clima e à energia, adotado pelo Conselho Europeu em 23 e 24 de outubro de 2014. O acordo estabelece as seguintes metas a alcançar até 2030:

- redução de 40 % nas emissões de CO<sub>2</sub>;
- quota de pelo menos 27 % de energias renováveis no cabaz energético da UE;
- aumento de pelo menos 27 % na eficiência energética.

3.3. A competitividade económica do gás enquanto combustível nos Estados-Membros, bem como a questão de saber se o gás será um concorrente viável dos combustíveis fósseis, em particular do carvão, serão decididas na próxima década pela interação entre cinco fatores:

- a política energética e climática, em particular os esforços para melhorar a qualidade do ar;
- os preços do gás;

- a aplicação do regime de comércio de emissões da UE e, por conseguinte, os preços das licenças de emissão de CO<sub>2</sub>;
- o volume das exportações de gás (GNL) dos EUA e da Austrália; e
- o preço do petróleo bruto e do carvão no mercado mundial.

3.4. O CESE apoia e considera importantes os planos da Comissão para **eliminar obstáculos ao comércio entre plataformas de gás regionais eficazes** e mercados nacionais individuais. Nesse sentido, é essencial completar o mercado interno do gás, suprimir obstáculos regulamentares, comerciais e jurídicos e assegurar o acesso a esses mercados.

3.4.1. Uma vez que a importação de gás de xisto liquefeito dos EUA pode ter um impacto positivo no mercado europeu do gás, o CESE insta a UE a encetar negociações ativas, no âmbito da PTCL, a fim de eliminar os entraves às importações deste tipo de gás dos EUA.

3.5. Importa realçar que **a comunicação da Comissão não demonstra a coerência entre**, por um lado, **a estratégia** que visa aumentar a quota de GNL e o armazenamento de gás e, por outro, o investimento previsto no gasoduto Nordstream 2 [COM(2016) 49 final].

3.6. A estratégia apresentada na comunicação deveria dar maior destaque à importância do gás natural enquanto tecnologia de transição do carvão para a energia hipocarbónica. Como combustível, o gás é particularmente adequado à geração rápida e estável de eletricidade e calor, pelo que poderia funcionar como tecnologia de apoio a fontes de energia renováveis.

3.7. O CESE recomenda que, na transição do carvão para uma economia hipocarbónica, haja uma maior percentagem de gás natural no cabaz energético dos Estados-Membros, em especial nos países em que o carvão ocupa um lugar dominante. Isto é particularmente importante para a melhoria da qualidade do ar, que, por sua vez, terá um impacto positivo na saúde dos cidadãos desses países e dos seus vizinhos, ao mesmo tempo que reduzirá as emissões de gases com efeito de estufa e de gases tóxicos.

3.7.1. Em alguns Estados-Membros, uma média de dois terços da energia final utilizada para o aquecimento de habitações é produzida em centrais a carvão de baixa eficiência. O investimento em pequenas centrais de cogeração a gás reforçaria a resiliência do sistema energético e melhoraria a qualidade do ar. Trata-se de investimentos a curto prazo (dois anos), com custos financeiros (despesas de capital) relativamente baixos (embora aumentem com os custos operacionais) e que compensam, em parte, os custos relativamente elevados do combustível. Outra vantagem das pequenas centrais de cogeração a gás é o período muito curto necessário para a sincronização com a rede de distribuição de energia, tornando-as uma excelente fonte de energia de compensação nos períodos de pico de procura de energia.

3.8. Relativamente à questão de **realizar as infraestruturas em falta**, destacada na comunicação, importa tirar partido da oportunidade proporcionada pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE). Este programa prevê financiamento adicional para os seguintes projetos cruciais de infraestruturas de energia e informação, entre outros:

- desenvolvimento de interconexões energéticas entre países;
- diversificação de fontes de energia e rotas de transporte;
- elaboração de planos de contingência regionais e europeus para crises energéticas;
- melhoria da eficiência energética da economia.

#### 4. Observações na especialidade sobre o GNL

4.1. O Comité entende que **se deve flexibilizar mais o mercado europeu do gás** aumentando a quota de GNL.

4.2. **O aumento da quota de GNL no mercado de gás da UE, a constituição de reservas de gás adequadas em instalações de armazenamento e uma verdadeira diversificação das rotas de aprovisionamento** são fatores que aumentarão a segurança energética dos Estados-Membros.

4.3. A comunicação da Comissão em apreço chama acertadamente a atenção para a **aparente adequação da capacidade de regaseificação** da UE — «aparente», visto que essa capacidade não está distribuída da melhor forma. Na Península Ibérica, em França, no Reino Unido e nos Países Baixos, a capacidade de regaseificação é utilizada de forma muito limitada, enquanto os Estados-Membros na região do mar Báltico, na Europa Central e Oriental e no sudeste da Europa dependem muito de um único fornecedor.

4.4. O Comité concorda com a necessidade de aplicar uma abordagem diversificada na construção de novos terminais de GNL a **bem de uma diversificação plena e sustentável do aprovisionamento de gás** no mercado europeu. Cabe dar prioridade aos investimentos em rotas de abastecimento equilibradas.

4.5. A adoção, pela UE, de **medidas judiciosas para apoio à construção de novos terminais de GNL e de interligações de transporte transfronteiras** deverá ter prioritariamente em conta as regiões atualmente isoladas e dependentes de um único fornecedor. Estimular o investimento desta forma permitiria assegurar a igualdade de acesso de uma série de fornecedores de gás a estas regiões, com base na concorrência livre e justa. Neste contexto, é particularmente importante aumentar as interconexões para facilitar o comércio de gás entre os mercados nacionais dos Estados-Membros, sobretudo nas regiões que neste momento não dispõem de uma adequada segurança do aprovisionamento.

4.6. Particularmente importante para a **expansão do mercado de GNL na UE** é a realização atempada de **investimentos eficazes em projetos de interesse comum (PIC)**. Há que definir mecanismos claros para assegurar uma distribuição equitativa dos custos operacionais e de investimento entre os Estados-Membros com diferentes níveis de infraestruturas de GNL e de capacidade de armazenamento de gás.

4.7. A UE deve assegurar que o desenvolvimento de projetos acelerados de terminais de GNL e de unidades flutuantes de armazenamento e de regaseificação (FSRU) constitui uma opção neutra do ponto de vista tecnológico, baseada no investimento mais eficaz, que deverá conduzir a tarifas de regaseificação tão baixas quanto possível, a um tempo de comercialização reduzido, a um menor risco de execução e a uma maior segurança do mercado.

4.8. O CESE apoia plenamente a intenção da Comissão Europeia de verificar se os acordos intergovernamentais entre Estados-Membros e países terceiros para a aquisição de GNL estão em conformidade com a legislação da UE.

4.9. O Comité apoia a ideia apresentada na comunicação de que a utilização de GNL no setor do transporte de mercadorias pesadas, como alternativa ao gasóleo, e a substituição do fuelóleo pesado no transporte marítimo podem reduzir significativamente os danos ambientais.

4.9.1. O Comité assinala que, na secção da comunicação sobre o GNL, não é prestada atenção suficiente ao sistema europeu para a obtenção e a utilização do GNL como combustível no transporte, tanto rodoviário como marítimo. Esta questão prende-se, em particular, com o desenvolvimento inovador do sistema de aprovisionamento e da rede de pontos de reabastecimento para o transporte rodoviário e de abastecimento para o transporte marítimo. Estes objetivos são alcançados, nomeadamente, através do projeto Corredor Azul, no qual participam Estados-Membros, desde a França até ao Báltico.

4.10. Em alguns Estados-Membros com acesso limitado a redes de gás, os combustíveis fósseis sólidos são intensamente utilizados na geração de eletricidade e calor. A utilização do GNL como combustível alternativo em sistemas locais, substituindo combustíveis convencionais que emitam níveis significativos de gases e partículas poluentes, pode contribuir para melhorar rapidamente a qualidade do ar. Nessas circunstâncias, e de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a longo prazo, o GNL não pode substituir as fontes de energia renováveis.

4.11. O CESE partilha a opinião expressa na comunicação da Comissão, segundo a qual as fontes de energia renováveis e a eficiência energética devem oferecer soluções eficientes do ponto de vista dos custos e que, aquando da tomada de decisões sobre infraestruturas de GNL, as opções devem ser cuidadosamente ponderadas para evitar o risco de vinculação tecnológica ou de ativos improdutivos. O investimento em fontes de energia não deve ser dissociado do desenvolvimento económico dos Estados-Membros.

## 5. Observações na especialidade sobre o armazenamento de gás

5.1. O CESE reconhece que **o armazenamento de gás desempenha um papel particularmente importante na arquitetura da segurança da Europa** e na manutenção de um aprovisionamento estável de gás natural para a economia da UE. A atual capacidade de armazenamento da UE é considerável, mas a sua distribuição está longe de ser suficiente. Mais de 83 % da capacidade de armazenamento de gás estão localizados no oeste e sudoeste da Europa. As barreiras tarifárias e regulamentares, bem como uma rede insuficiente de interconexões em algumas regiões europeias constituem alguns dos principais obstáculos à utilização transfronteiras da capacidade de armazenamento.

5.2. O CESE sublinha que, para assegurar um equilíbrio e alcançar a segurança energética, os operadores devem adotar uma série de princípios, nomeadamente a ideia de que **o nível mínimo de gás armazenado deve cobrir todas** as necessidades de gás do mercado nacional para o período do inverno. Contudo, a alternativa mais racional do ponto de vista económico seria um armazenamento equilibrado de gás à escala regional. Este modelo ideal será possível depois de desenvolvidas interconexões no nordeste (Finlândia, Suécia, Estados Bálticos, Polónia), sudeste (Bulgária, Turquia, Sérvia, Croácia) e sudoeste (Portugal, Espanha, França) da Europa. Uma segunda condição é a supressão de qualquer obstáculo ao transporte transfronteiras, em particular os direitos aduaneiros.

5.3. O Comité saúda as propostas da Comissão no sentido de assegurar igualdade de condições de concorrência entre instrumentos de flexibilidade concorrentes e de desenvolver códigos de rede à escala europeia que tenham em conta a harmonização das tarifas do transporte do gás «de e para as instalações de armazenamento», desde que as estruturas tarifárias reflitam os custos de armazenamento.

5.4. Devem ser consideradas essenciais quaisquer medidas com vista a assegurar o livre acesso físico a instalações de armazenamento e à capacidade do sistema de transporte, incluindo no contexto transfronteiras. O CESE concorda com a Comissão Europeia quanto à necessidade de tirar o máximo partido da atual capacidade de armazenamento, concluindo o trabalho relacionado com os códigos de rede. Nesta perspetiva, é importante uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros e os países vizinhos no que diz respeito ao melhor aproveitamento possível da capacidade de armazenamento por ambas as partes.

Bruxelas, 22 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais e instrumentos não vinculativos entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia e que revoga a Decisão n.º 994/2012/UE»**

[COM(2016) 53 final]

(2016/C 487/13)

Relator: **Vladimír NOVOTNÝ**

Consulta	Comissão Europeia, 16.2.2016 Conselho, 2.3.2016 Parlamento Europeu, 7.3.2016
Base jurídica	Artigos 194.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	139/0/4

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão e considera que a proposta de nova decisão, no seu conjunto, constitui um passo para reforçar a segurança jurídica no domínio dos investimentos no setor da energia e dos projetos de infraestruturas conexos, aumentar a transparência nas questões de segurança do aprovisionamento de gás e melhorar o funcionamento do mercado interno da energia.

1.2. O CESE acolhe favoravelmente a realização de uma avaliação *ex ante* dos acordos internacionais com países terceiros no domínio da energia, na medida em que tal constitui um meio de prevenir o risco potencial de os acordos já estabelecidos incorrerem em não conformidades com o direito da UE e as exigências do mercado interno da energia. Ao mesmo tempo, considera que a prevenção, neste caso, é mais eficaz do que medidas corretivas *a posteriori*.

1.3. O CESE propõe que o procedimento de notificação e de verificação anteriores à celebração (*ex ante*) dos acordos internacionais no domínio da energia se limite aos acordos que dizem respeito ao aprovisionamento aos Estados-Membros de gás, que é o produto energético de base mais sensível, cujo fornecimento habitualmente se estende a vários Estados-Membros.

1.4. Na opinião do CESE, a revisão da decisão deveria referir-se apenas à conceção dos acordos-quadro que tenham impacto direto no mercado interno da União e/ou na segurança do aprovisionamento energético, e a Comissão deveria avaliar apenas a compatibilidade com o direito da União de qualquer projeto de acordo intergovernamental que lhe seja apresentado.

1.5. O reforço da proteção de informações confidenciais ao longo do processo de elaboração do acordo intergovernamental determinará o êxito da execução dos procedimentos propostos de notificação e verificação dos acordos internacionais em elaboração ou em fase de negociação no domínio da energia.

1.6. No entender do CESE, importa avaliar os demais acordos no domínio da energia mediante os procedimentos jurídicos e administrativos *ex post* em vigor até à data. O CESE recomenda, porém, que se preveja também a possibilidade de o Estado-Membro em causa solicitar à Comissão, numa base voluntária, uma avaliação *ex ante* de tais acordos.

1.7. O CESE considera, além disso, que o prazo proposto de 12 semanas para a Comissão emitir um parecer negativo em caso de incompatibilidade do projeto de acordo com o direito da União deve ser o prazo máximo. Findo este período, subentende-se que a Comissão aprovou o acordo proposto e que as negociações para a celebração do referido acordo intergovernamental podem prosseguir.

## 2. Introdução

2.1. A proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais e instrumentos não vinculativos entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia faz parte do «Pacote de inverno» da Comissão Europeia que se centra na segurança do aprovisionamento energético, no quadro do projeto da União da Energia. Este pacote baseia-se, primeiramente, nos fornecimentos de gás proveniente de países terceiros.

2.2. Em 2015, a Comissão procedeu a uma revisão e avaliação da eficácia da atual Decisão n.º 994/2012/UE, de 25 de outubro de 2012, sobre os acordos intergovernamentais, que estabeleceu um mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia.

2.3. Resulta do relatório de avaliação da Comissão que, no seu entender, as decisões atuais não satisfazem um dos seus principais objetivos, designadamente o de assegurar a conformidade dos acordos intergovernamentais com o direito da União. A Comissão realçou três causas fundamentais subjacentes a este problema:

- a falta de notificação *ex ante* dos acordos intergovernamentais à Comissão, pelo que há um maior risco de esses acordos serem elaborados de modo não conforme com o direito da UE;
- a falta de mecanismos jurídicos adequados em alguns acordos intergovernamentais que permitam a sua alteração ou cessação;
- no que se refere aos acordos intergovernamentais, a falta de transparência nas negociações em curso ou o seu efeito de substituição.

2.4. A Comissão elaborou uma proposta de decisão que revoga a Decisão n.º 994/2012/UE e que prevê várias alterações significativas que visam ter em conta as conclusões decorrentes da revisão da referida decisão. Esta revisão tem dois objetivos principais:

- assegurar a conformidade dos acordos intergovernamentais com o direito da União, a fim de velar pelo bom funcionamento do mercado interno e reforçar a segurança energética da UE; e
- reforçar a transparência dos acordos intergovernamentais com países terceiros, a fim de melhorar a relação custo-eficácia do aprovisionamento energético da UE e a solidariedade entre os Estados-Membros.

## 3. Documento da Comissão

3.1. A proposta de decisão revista contém os seguintes elementos:

3.1.1. Obrigações de notificação dos acordos intergovernamentais:

- obrigação de os Estados-Membros informarem a Comissão da sua intenção de iniciar negociações com um país terceiro relativas à celebração de novos acordos intergovernamentais no domínio do aprovisionamento de gás ou à alteração dos acordos em vigor;
- a Comissão deve ser mantida informada sobre a evolução dos trabalhos preparatórios a partir do momento do anúncio da negociação;
- os serviços da Comissão podem proporcionar aos Estados-Membros aconselhamento sobre a forma de evitar incompatibilidades entre o acordo intergovernamental e o direito da União ou as posições políticas da União adotadas nas conclusões do Conselho ou do Conselho Europeu quando o Estado-Membro informa a Comissão sobre as negociações;
- obrigação de os Estados-Membros notificarem a Comissão de um projeto de acordo intergovernamental ou de alteração de um acordo, com a apresentação de todos os documentos de acompanhamento, logo que nas negociações entre as Partes se tenha chegado a acordo sobre todos os principais elementos, para fins de uma avaliação *ex ante* da Comissão;

- obrigação de os Estados-Membros notificarem a Comissão de um acordo intergovernamental ou da sua alteração, com todos os documentos de acompanhamento, após a sua ratificação;
- obrigação de os Estados-Membros notificarem a Comissão de todos os acordos intergovernamentais em vigor ou das respetivas alterações, com todos os documentos de acompanhamento;
- os acordos entre empresas não estão abrangidos pelas obrigações de notificação, mas podem ser apresentados a título voluntário;
- obrigação da Comissão de partilhar com os outros Estados-Membros as informações e documentos recebidos, no respeito das disposições em matéria de confidencialidade dos dados.

### 3.1.2. Avaliação pela Comissão:

- obrigação para a Comissão de efetuar avaliações *ex ante* de projetos de acordos intergovernamentais ou da sua alteração e de informar o Estado-Membro de eventuais dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União, em particular com a legislação relativa ao mercado interno da energia e ao direito da concorrência da União, num prazo de seis semanas;
- obrigação para a Comissão de informar o Estado-Membro do seu parecer sobre a compatibilidade do acordo intergovernamental ou da sua alteração com o direito da União, num prazo de 12 semanas a contar da data da notificação;
- o Estado-Membro não pode celebrar um acordo intergovernamental proposto nem aceitar uma alteração enquanto a Comissão não lhe tiver comunicado eventuais dúvidas no seu parecer. Ao celebrar um acordo intergovernamental proposto ou aceitar uma alteração proposta, o Estado-Membro deve ter na máxima consideração as conclusões e as recomendações pertinentes da Comissão;
- obrigação para a Comissão de efetuar a avaliação *ex post* dos acordos intergovernamentais em vigor ou da sua alteração e de informar os outros Estados-Membros em caso de dúvidas quanto à compatibilidade desses acordos com o direito da União, num prazo de nove meses a contar da data da notificação.

### 3.1.3. Obrigações de notificação e avaliação pela Comissão no que diz respeito a instrumentos não vinculativos:

- obrigação dos Estados-Membros de apresentarem à Comissão instrumentos não vinculativos em vigor e futuros, com todos os documentos de acompanhamento;
- a Comissão pode efetuar a avaliação *ex post* de instrumentos não vinculativos apresentados e informar os Estados-Membros em conformidade se considerar que as medidas de execução do instrumento não vinculativo poderiam entrar em conflito com o direito da União;
- a Comissão propõe, como a opção com a melhor relação custo-eficácia e mais eficiente e proporcionada, conferir carácter obrigatório à avaliação *ex ante* dos acordos intergovernamentais pela Comissão. Os Estados-Membros devem ser obrigados a informar precocemente a Comissão sobre qualquer negociação em curso de um acordo intergovernamental relativo ao fornecimento de gás, bem como a apresentar à Comissão as suas propostas conexas para efeitos de avaliação *ex ante*.

### 3.2. Os efeitos de tal decisão devem, segundo a Comissão, ser conducentes a:

- uma maior segurança jurídica, o que promove os investimentos;
- um mercado interno da energia funcional sem segmentação e com um maior nível de concorrência;
- uma maior transparência no atinente à segurança do aprovisionamento em todos os Estados-Membros.

## 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE já analisou a questão dos acordos no domínio da energia em 2012, no âmbito da elaboração da Decisão n.º 994/2012/UE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(1)</sup>. No seu parecer, sublinhou que os acordos no domínio da energia devem obedecer a considerações de ordem estratégica e comercial respeitando os princípios da proporcionalidade e da transparência.

<sup>(1)</sup> JO C 68 de 6.3.2012, p. 65.

4.2. O Comité lamentou, entre outros aspetos, que o projeto de decisão não abranja os importantes acordos comerciais celebrados por entidades privadas no domínio da energia com vários Estados-Membros, e em que existe um risco de conflito com o direito da UE. O CESE assinalou os problemas que podem surgir quando as parcerias estratégicas obriguem, eventualmente, à adoção de práticas impostas por interesses alheios à UE que se venham a revelar prejudiciais.

4.3. No que se refere à proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revê a Decisão n.º 994/2012/UE, as organizações europeias de empregadores, enquanto parceiros importantes do diálogo social, e os representantes da sociedade civil organizada manifestaram as suas reservas. As associações de empregadores alegam que o mecanismo *ex post* existente é suficiente, tendo sublinhado que a avaliação deveria visar os acordos com impacto no mercado interno da energia ou na segurança do aprovisionamento energético.

4.4. As organizações da sociedade civil e alguns Estados-Membros solicitaram, igualmente, o requisito da responsabilização no caso de fuga de informações comerciais sensíveis e requereram a salvaguarda adequada dos interesses comerciais. Manifestaram-se igualmente favoráveis a que os acordos de entidades privadas e os acordos baseados nos mecanismos Euratom sejam excluídos do âmbito de aplicação e requereram que a revisão da Decisão n.º 994/2012/UE, na sua globalidade, respeite a liberdade de empresa e de comércio, a proteção do sigilo comercial e o direito a uma boa administração.

4.5. Durante as consultas públicas realizadas no âmbito deste processo, as partes interessadas, incluindo organizações setoriais europeias e as associações de reguladores, levantaram objeções semelhantes. Salientaram, entre outros elementos, que os documentos de acompanhamento da Comissão [SWD(2016) 28 final] não incluem suficientes bases factuais e argumentos quantitativos significativos que permitam concluir com toda a legitimidade que a legislação atual não cumpre os seus objetivos e que, por isso, deve ser substituída por nova legislação. Uma aplicação mais rigorosa da decisão em vigor poderá permitir colmatar mais eficazmente as lacunas dos acordos internacionais do que a adoção de nova legislação.

4.6. A fim de alcançar um compromisso adequado, o CESE remete, no presente parecer, tanto para os comentários e objeções de uma parte do espectro da sociedade civil organizada supramencionados, como para os argumentos da Comissão, e ainda para as conclusões do Conselho (Energia) da UE.

4.7. Com base na experiência da Comissão, no que respeita à dificuldade de se proceder a alterações aos acordos internacionais já celebrados no domínio da energia, caso se detete posteriormente uma incompatibilidade com o direito da União, o CESE apoia a proposta de aplicar o mecanismo *ex ante* como forma de prevenção da violação do direito da União e das regras do mercado interno da energia quando os acordos são relevantes para toda a UE ou envolvem vários Estados-Membros.

4.8. Na opinião do CESE, é por isso que a revisão da decisão deveria referir-se apenas aos acordos intergovernamentais importantes com países terceiros que tenham impacto direto no mercado interno da União e/ou na segurança do aprovisionamento energético, e a Comissão deveria avaliar apenas a conformidade com o direito da União de qualquer projeto de acordo intergovernamental que lhe seja apresentado.

4.9. No quadro do processo de negociação de acordos intergovernamentais em menor escala e de interesse limitado, a Comissão não deve dispor de mandato específico quando presta assistência a um Estado-Membro durante as negociações. Ao mesmo tempo, contudo, é necessário assegurar a possibilidade de o Estado-Membro obter, mediante pedido, aconselhamento da Comissão com vista a evitar que o acordo negociado entre em conflito com o direito da UE. Se for esse o caso, a Comissão deve estar sujeita a prazos obrigatórios para disponibilizar as informações pertinentes.

## 5. Observações na especialidade

5.1. O CESE considera que se deve continuar a aplicar o mecanismo de controlo apenas aos acordos internacionais que digam respeito ao fornecimento de gás.

5.2. O Comité subscreve o parecer da Comissão segundo o qual as obrigações decorrentes da proposta de decisão em apreço não devem abranger os acordos celebrados por entidades privadas. Recomenda, porém, que se preveja aplicar o mecanismo *ex ante* proposto no caso dos acordos do setor privado que tenham impacto significativo no mercado interno da energia ou na segurança do aprovisionamento energético. É, contudo, importante fixar regras claras para este processo.

5.3. O CESE espera que se assegure a responsabilização em caso de fuga de informações comerciais sensíveis, e se proceda ao respetivo exame em sede de direito penal.

5.4. O CESE considera que não é necessário nem útil que a decisão em apreço seja aplicável aos instrumentos juridicamente não vinculativos (artigo 2.º da proposta).

5.5. O Comité manifesta dúvidas quanto à afirmação da Comissão de que a proposta não tem incidência no orçamento da UE. Em especial no caso de um alargamento do mecanismo *ex ante* aos acordos de entidades privadas, é de esperar um aumento dos custos administrativos, bem como da carga administrativa. O CESE não dispõe de análises sobre a forma como, no âmbito da nova decisão, o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade serão respeitados.

5.6. O CESE aprova a proposta da Comissão de manter o carácter facultativo do apoio por ela prestado (artigo 4.º da proposta), tendo em conta que o apoio da Comissão Europeia não deve ser obrigatório no quadro das negociações do Estado-Membro com um país terceiro.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Iniciativa Europeia para a Nuvem — Construir uma economia de dados e conhecimento competitiva na Europa»**

[COM(2016) 178 final]

(2016/C 487/14)

Relator: **Antonio LONGO**

Consulta	Comissão Europeia, 19.4.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação	149/1/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE perfilha e apoia a escolha estratégica da Comissão de uma nuvem de computação europeia aberta e concebida para o mundo científico, no contexto de um forte empenho político e económico na inovação digital. Desde 2011, o Comité já formulou, em várias ocasiões, uma série de recomendações à Comissão no sentido de colocar a Europa na linha da frente deste setor promissor, com a ajuda de empresas líderes.

1.2 Para o CESE, trata-se de uma prioridade absoluta de importância estratégica, tanto em relação a colmatar o fosso tecnológico como em relação ao progresso económico, social e cultural da sociedade.

1.3 A proposta do CESE é de uma nuvem de computação europeia aberta a todos os cidadãos e às empresas. O Comité deseja, em primeiro lugar, clarificar e especificar quais serão o calendário e as modalidades de alargamento da base dos utilizadores, previstos para as PME inovadoras e a indústria.

1.4 O CESE concorda com a análise da Comissão sobre os problemas que impedem a Europa de explorar o potencial dos dados, em especial no que se refere à falta de interoperabilidade, à fragmentação das estruturas e ao seu caráter fechado a outras fontes e intercâmbios. Considera positivas as medidas apresentadas na comunicação para superar as divisões nacionais que impedem a implementação de um verdadeiro mercado único digital europeu, com ações para alargar o acesso e reforçar a confiança entre o setor público e o mundo académico, que estão muitas vezes completamente separados e não comunicam entre si.

1.5 O CESE solicita que as medidas de integração sejam implementadas de forma a promover a mudança da mentalidade da comunidade científica, com mecanismos de integração entre as infraestruturas académicas, os centros de investigação e as instituições públicas e com a revisão da estrutura dos incentivos, para se conseguir uma maior partilha dos dados. Em simultâneo, importa incentivar as comunidades onde a partilha de dados já é bastante comum a desempenharem um papel fulcral na definição dos pormenores dos dados abertos.

1.6 O CESE recomenda que se explique melhor qual será a relação entre a Infraestrutura de Dados Europeia, que deverá também favorecer a promoção, o desenvolvimento e a implementação da supercomputação de alto desempenho (HPC) e a iniciativa emblemática anunciada para reforçar o domínio da computação quântica.

1.7 O CESE propõe que a Comissão lance uma ampla consulta sobre o aspeto decisivo da governação, assim como sobre a abertura gradual a todos e o modo de utilização e armazenamento dos dados, que envolva diretamente a comunidade científica e as associações representativas dos interesses dos cidadãos.

1.8 O CESE recomenda que o *hardware* e o *software* necessários para a computação em nuvem europeia sejam adquiridos na Europa e solicita maior clareza sobre os recursos financeiros, provenientes de vários programas-quadro, fundos estruturais, Mecanismo Interligar a Europa e FEIE.

1.9 O Comité propõe que a Comissão, atuando em acordo com os Estados-Membros, lance um importante programa de criação e valorização de novas profissões de alto nível, que ofereça novas oportunidades de emprego qualificado e promova o «regresso» à UE de jovens cientistas que trabalham noutros países.

1.10 De modo a dispor de um quadro normativo claro e definido para as empresas e os cidadãos num domínio tão estratégico mas tão complexo e em contínua evolução como o setor digital, o CESE propõe a criação de um «Portal Digital Único Europeu», através do qual os cidadãos e as empresas poderão facilmente ter acesso aos textos da UE.

1.11 Por último, o CESE reitera que, para o desenvolvimento de uma verdadeira revolução digital, é necessário assegurar a educação e a formação em todos os grupos etários da população europeia e em todos os períodos de atividade ou de inatividade. Em particular, o Comité insiste na necessidade de investir na formação tecnológica das mulheres e na sua colocação em postos de responsabilidade e de decisão.

## 2. Contexto e conteúdos

2.1 A Comissão elaborou uma série de orientações com vista a lançar as bases para uma iniciativa europeia para a computação em nuvem, aberta e concebida para o mundo científico, e publicou uma proposta que, tendo em conta o desenvolvimento dos grandes volumes de dados, considera a computação em nuvem um instrumento capaz de tirar pleno partido do manancial de dados produzidos por entidades públicas e privadas. Entende-se que a capacidade de utilizar os grandes volumes de dados tem impacto na economia mundial, oferecendo a possibilidade de produzir grandes inovações industriais e sociais e criar novos produtos e serviços financeiros.

2.2 A proposta faz parte de um primeiro pacote de política industrial no âmbito da Estratégia para o Mercado Único Digital, anunciado em 19 de abril de 2016, com um grande plano financeiro de 50 mil milhões de euros, para um verdadeiro «caminho para a digitalização da indústria europeia» e prevê «um conjunto de medidas destinadas a apoiar iniciativas nacionais e a estabelecer ligações entre estas com vista à digitalização da indústria e dos serviços conexos em todos os setores, bem como a promover o investimento através de redes e parcerias estratégicas».

2.3 A iniciativa sobre a computação em nuvem é um dos compromissos mais importantes para tornar a Europa «o líder mundial na economia dos dados». A escolha — afirmou o Comissário Carlos Moedas, responsável pela Investigação, Desenvolvimento e Inovação — é também uma resposta «(a)o apelo da comunidade científica à criação de uma infraestrutura para a ciência aberta (...). As vantagens dos dados abertos para a ciência, a economia e a sociedade europeias serão enormes».

2.4 Na opinião da Comissão, a Europa tem de dar resposta a quatro questões:

- Como usufruir ao máximo da partilha de dados?
- Como assegurar que os dados podem ser utilizados o mais possível entre os diversos domínios científicos e entre os setores público e privado?
- Qual é a forma mais eficaz de ligar as infraestruturas de dados existentes e as novas infraestruturas em toda a Europa?
- Como coordenar da melhor forma os instrumentos de apoio disponíveis para as infraestruturas de dados europeias?

2.5 O instrumento escolhido pela Comissão é o desenvolvimento de uma **Nuvem Europeia para a Ciência Aberta**, um espaço seguro e aberto no qual a comunidade científica poderá armazenar, partilhar e reutilizar os dados e resultados científicos. Este importante instrumento, que visa desenvolver a capacidade de computação, a conectividade e as soluções de computação em nuvem de elevada capacidade, utilizará uma **Infraestrutura de Dados Europeia** que ligará, em primeiro lugar, a comunidade científica europeia e depois o setor público e a indústria. Para tal, é necessária a cooperação aberta de todas as partes interessadas em beneficiar da revolução dos dados na Europa.

2.6 A Comissão explica que a iniciativa será complementada por outras medidas no âmbito da Estratégia para o Mercado Único Digital e refere os contratos de computação em nuvem para os utilizadores comerciais e a mudança de fornecedores de serviços de computação em nuvem, assim como a Iniciativa «Livre Circulação de Dados».

2.7 A Comissão identifica cinco razões pelas quais a Europa não está a explorar em pleno o potencial dos dados:

- **o acesso aos dados provenientes da investigação financiada por fundos públicos nem sempre é aberto;**
- **a falta de interoperabilidade;**
- **a fragmentação das infraestruturas de dados e informáticas;**
- a falta de **infraestruturas de computação de alto desempenho (HPC) de craveira mundial para o tratamento de dados;**
- a necessidade de **técnicas de análise avançadas, como a pesquisa de textos e de dados, num ambiente fiável.**

2.8 **A Nuvem Europeia para a Ciência Aberta** deverá conferir à Europa um papel de líder a nível mundial nas infraestruturas de dados científicos, proporcionando a 1,7 milhões de investigadores e a 70 milhões de operadores profissionais um ambiente virtual com serviços gratuitos. O desenvolvimento deste instrumento será impulsionado pela comunidade científica, destinando-se posteriormente à educação e à formação profissional. A definição de normas técnicas reconhecidas permitirá a criação de um ambiente de dados seguro para os utilizadores.

2.9 Com base nas infraestruturas existentes, a Comissão tenciona recorrer também a ações já previstas, como o acesso livre às publicações e aos dados científicos no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020. A **governança** da Nuvem Europeia para a Ciência Aberta será definida após a conclusão de um processo de preparação exaustivo que já está em curso.

2.10 As medidas específicas previstas para a implementação da computação em nuvem são identificadas na comunicação do seguinte modo:

- **tornar o acesso a todos os dados científicos produzidos pelo Programa Horizonte 2020 aberto por princípio;**
- sensibilizar e alterar as **estruturas de incentivos;**
- desenvolver **a interoperabilidade e a partilha de dados;**
- criar uma **estrutura de governança pan-europeia adequada;**
- desenvolver **serviços baseados na computação em nuvem para a Ciência Aberta;**
- alargar a base de utilizadores científicos da Nuvem Europeia para a Ciência Aberta.

2.11 Além disso, a Comissão prevê também a **Infraestrutura de Dados Europeia**, com uma capacidade de HPC integrada e de craveira mundial, de que a Europa necessita para a realização da sua escala «exa» por volta de 2022, ficando, então, entre os primeiros três intervenientes do setor.

2.12 A Comissão considera que a Infraestrutura de Dados Europeia contribuirá igualmente para a digitalização da indústria, a fim de promover a inovação industrial e desenvolver plataformas europeias estratégicas de investigação.

2.12.1 As ações decorrerão de 2016 a 2020.

2.13 Na comunicação, a Comissão anuncia igualmente uma **iniciativa emblemática** destinada a promover a investigação e o desenvolvimento de tecnologias quânticas.

2.14 Por último, a Comissão tenciona **alargar o acesso e reforçar a confiança** entre o setor público e o mundo académico, abrindo a nuvem europeia ao setor público.

2.15 **A base de utilizadores** será progressivamente alargada aos serviços públicos, às PME inovadoras e à indústria. O alargamento da iniciativa aos serviços públicos basear-se-á em exemplos de excelência já existentes, como a Diretiva «Inspire» de informação geográfica e a rede de saúde em linha. O alargamento à indústria terá por base os atuais exemplos de infraestruturas científicas essenciais, como a Helix-Nebula, EBI-EMBL e PRACE. Para as PME, o passo seguinte poderá ser a sua participação enquanto fornecedoras de soluções inovadoras para a Nuvem Europeia para a Ciência Aberta, como já é o caso com o Programa-Quadro Horizonte 2020.

2.16 A Comissão prevê várias fontes de financiamento:

- o Programa-Quadro de Investigação e Inovação (Horizonte 2020);
- o Mecanismo Interligar a Europa (MIE);
- os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento;
- o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE).

2.16.1 A estimativa inicial do investimento público e privado adicional necessário ascende a 4,7 mil milhões de euros ao longo de um período de cinco anos.

2.17 Com o tempo, a iniciativa permitirá gerar receitas próprias, à medida que se difundir junto da comunidade científica, de empresas inovadoras em fase de arranque e do setor público.

### 3. Observações na generalidade

3.1 A escolha da Comissão de se empenhar política e economicamente na inovação digital tem o apoio convicto do CESE, nomeadamente no que respeita à escolha de uma nuvem de computação europeia.

3.1.1 A Comissão estabelece uma estratégia muito ambiciosa. Não obstante o seu elevado grau de complexidade, os objetivos políticos estão claramente definidos. Os pontos fracos da Europa e os desafios com que se depara em matéria de criação de serviços para usufruir dos grandes volumes de dados produzidos pela ciência e pelos serviços públicos são identificados com precisão, devendo constituir o ponto de partida para os trabalhos a realizar nos próximos anos.

3.2 Desde 2011 <sup>(1)</sup>, e em várias ocasiões, o Comité formulou uma série de recomendações à Comissão «para encorajar a Europa a ocupar um lugar de destaque neste domínio auspicioso, com a ajuda de empresas líderes no seu setor».

3.3 Recorde-se, todavia, que a proposta do CESE era para uma nuvem de computação europeia para todos os cidadãos e empresas. Além disso, o título da comunicação pode induzir o leitor em erro, na medida em que não especifica que a dita nuvem se destina apenas à comunidade científica.

3.4 O CESE congratula-se com a decisão da Comissão e destaca a importância estratégica das escolhas, tanto em relação ao colmatar do fosso tecnológico europeu como em relação ao progresso económico, social e cultural da sociedade europeia. A computação em nuvem para a ciência responde igualmente à necessidade de a comunidade científica ter acesso e partilhar os dados da investigação pública.

3.5 O CESE concorda com a análise da Comissão sobre os problemas que impedem a Europa de explorar o potencial dos dados, em especial no que se refere à falta de interoperabilidade, à fragmentação das estruturas e ao seu caráter fechado a outras fontes e intercâmbios. Reitera igualmente a necessidade de assegurar a educação e a formação para todos os grupos etários da população europeia e em todos os períodos de atividade ou de inatividade <sup>(2)</sup>. Em particular, o Comité insiste na necessidade de investir na formação tecnológica das mulheres e no seu acesso a postos de responsabilidade e de chefia.

3.6 O Comité concorda com os objetivos e as medidas apresentadas na comunicação para superar as divisões nacionais, que impedem a implementação de um verdadeiro mercado único digital europeu. Há igualmente que ter em conta que a transição do armazenamento dos dados pessoais e de trabalho no próprio computador para a utilização de nuvens públicas ou comerciais constitui entretanto uma tendência geral. Por conseguinte, a iniciativa da computação em nuvem dá um passo na boa direção.

3.7 Também é positivo o empenho da Comissão em ações para alargar o acesso e, ao mesmo tempo, reforçar a confiança entre o setor público e o mundo académico, que estão muitas vezes completamente separados e não comunicam entre si.

### 4. Observações na especialidade

4.1 Há alguns aspetos que importa clarificar melhor. O plano da Comissão parece ser simultaneamente muito complexo nos objetivos e genérico em alguns pontos fundamentais.

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 40; JO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

<sup>(2)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

4.2 Em primeiro lugar, o CESE recomenda que o *hardware* e o *software* necessários para a computação em nuvem europeia sejam adquiridos na Europa. As soluções de *software* estão altamente desenvolvidas na Europa e deverá ser possível evitar a dependência tecnológica de outras regiões do mundo. No que respeita ao *hardware*, é positiva a previsão de que pelo menos um dos dois supercomputadores à escala «exa» seja europeu.

4.3 O CESE está igualmente preocupado com os recursos não apenas financeiros mas também humanos necessários para a implementação e o desenvolvimento da computação em nuvem. Para explorar todo o potencial dos grandes volumes de dados em termos de crescimento económico e de emprego na Europa, será crucial a disponibilidade de recursos humanos com as competências necessárias. Além disso, o CESE exorta a Comissão a ter cuidadosamente em consideração os sistemas de computação em nuvem transfronteiras que já existem e funcionam bem em determinadas comunidades científicas, bem como as atividades nacionais que visam alcançar o mesmo objetivo.

4.3.1 Embora se congratule com o previsto no Programa Horizonte 2020 e o financiamento do projeto Edison, que acelera o processo de criação da profissão de «cientista de dados», o Comité espera que a Comissão, atuando em acordo com os Estados-Membros, lance um importante programa de criação de novas profissões de alto nível que promova o emprego qualificado e o «regresso» à UE dos jovens cientistas que trabalham noutros países. Em especial, há uma enorme necessidade de «administradores de dados» capazes de ajudar os cientistas, a indústria do setor e a administração pública a utilizar melhor e a partilhar os dados recolhidos. Estas intervenções da Comissão têm um caráter de urgência absoluta e também devem visar ganhar terreno em termos de oportunidades de emprego.

4.4 Além disso, não é clara a relação entre a Infraestrutura de Dados Europeia proposta, que deverá também favorecer a promoção, o desenvolvimento e a implementação da supercomputação de alto desempenho (HPC), e a iniciativa emblemática para reforçar o domínio da tecnologia de computação quântica. As duas iniciativas são complementares, ainda que diferenciadas. Embora a implementação da supercomputação à escala «exa» esteja prevista até 2018, a estratégia para a tecnologia quântica ainda se encontra numa fase preparatória e apresenta uma abordagem a longo prazo.

4.5 A comunicação é muito vaga, mesmo quando refere mecanismos naturais de integração — graças à Nuvem Europeia para a Ciência Aberta e à Infraestrutura de Dados Europeia — entre as infraestruturas académicas, os centros de investigação e as instituições públicas. Esta estratégia não poderá ter êxito sem o alinhamento de todas as partes interessadas. Sensibilizar e mudar as estruturas de incentivo para o mundo académico, a indústria e os serviços públicos de modo a promover a partilha de dados é um passo necessário para desenvolver a computação em nuvem para a ciência aberta. Em particular, as comunidades onde a partilha de dados já é bastante comum, como acontece em muitos domínios de investigação, podem ser fundamentais para a definição dos pormenores dos dados abertos, num processo orientado da base para o topo.

4.5.1 O CESE acolhe favoravelmente a escolha da Comissão sobre a opção de base para os dados da investigação aberta em todos os novos projetos do Programa Horizonte 2020 a partir de 2017. O CESE incentiva a Comissão a analisar as recomendações de 2012 sobre o acesso à informação científica e a sua preservação.

4.6 Além disso, há que precisar os mecanismos de alargamento da base dos utilizadores prometidos às PME inovadoras e à indústria, através da utilização de centros de dados e *software* de excelência e polos de inovação dos serviços de dados para as PME.

4.7 O CESE solicita que se melhore a arquitetura da governação da nuvem, que, segundo a Comissão, será definida após a conclusão de um processo de preparação exaustivo que já está em curso. A comunidade científica, as empresas e os cidadãos têm o direito de participar na dita governação e a Comissão tem o dever de indicar de que modo e em que medida o poderão fazer. A utilização da plataforma OSPP (plataforma sobre as políticas pertinentes para a ciência aberta) pode ser um instrumento útil.

4.8 O CESE propõe que, sobre questões como a governação, a abertura gradual a todos e o modo de utilização e armazenamento dos dados, seja lançada uma consulta alargada que envolva diretamente a comunidade científica e as associações representativas dos interesses dos cidadãos.

4.9 Em particular, a Comissão deverá fornecer informação mais pormenorizada sobre a plataforma administrativa de gestão da computação em nuvem.

4.10 Quanto ao financiamento — não obstante o elevado número de Estados em que a iniciativa deve ser aplicada, o contexto económico de baixo crescimento da economia europeia que torna muito difícil o investimento privado numa iniciativa europeia que, na verdade, só terá um impacto indireto e secundário na indústria e nas PME —, o Comité considera que se trata de uma prioridade absoluta para a Europa.

4.11 As empresas só poderão efetivamente tirar partido dos efeitos positivos da computação em nuvem e da infraestrutura de dados após a sua implementação, no respeito de normas técnicas comuns ainda por definir e de um quadro normativo sobre a privacidade, a cibersegurança e a propriedade intelectual ainda não consolidado, tanto ao nível da regulamentação europeia como da transposição para o direito dos Estados-Membros.

4.12 A este respeito, o CESE propõe a criação de um «Portal Digital Único Europeu» para facilitar o acesso de cidadãos e das empresas aos textos da UE.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Prioridades de normalização no domínio das TIC para o Mercado Único Digital»**

[COM(2016) 176 final]

(2016/C 487/15)

Relator: **Gundars STRAUTMANIS**

Consulta	Comissão Europeia, 19.4.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	159/1/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. **O CESE acolhe globalmente com agrado** o documento elaborado pela Comissão, na medida em que proporciona um ponto de partida para planos e iniciativas destinados a promover a normalização no domínio das TIC, além de definir domínios prioritários e ações fundamentais, acompanhados de um calendário (roteiro).

1.2. **O CESE considera** que a normalização deve contribuir para aumentar o valor acrescentado, proteger o emprego em todas as áreas e melhorar o bem-estar da sociedade no seu conjunto. É, portanto, particularmente importante identificar os domínios prioritários em que a normalização é necessária, nomeadamente no setor das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), a fim de resolver estas questões, que são cruciais para a sociedade no seu todo. Por conseguinte, a comunicação da Comissão em apreço é verdadeiramente necessária, sendo fulcral para prosseguir a normalização no domínio das TIC e, deste modo, desenvolver o mercado único digital.

1.3. **O CESE deseja apresentar uma série de recomendações** que podem ajudar a Comissão a continuar a melhorar as comunicações e outros documentos de acompanhamento que elaborou.

### 1.3.1. Recomendação n.º 1

**O CESE recomenda** que, nas futuras comunicações e outros documentos relacionados, a Comissão informe todas as partes interessadas da necessidade de adotar uma abordagem equilibrada em matéria de normalização no domínio das TIC: as normas enquanto fator restritivo por oposição à criatividade.

### 1.3.2. Recomendação n.º 2

**O CESE recomenda** que se envidem esforços para assegurar a coerência entre os domínios prioritários em matéria de normalização no domínio das TIC, que têm diferentes denominações na comunicação da Comissão e no plano evolutivo anual para a normalização no domínio das TIC. A fim de assegurar a coerência entre os diversos documentos e o conjunto dos textos inter-relacionados, deve ser utilizada uma terminologia uniforme.

### 1.3.3. Recomendação n.º 3

Tendo em conta a importância de definir prioridades para a normalização no domínio das TIC, **o CESE recomenda** que sejam fornecidas mais informações sobre os motivos, a metodologia e os resultados que conduziram à escolha dos domínios prioritários.

#### 1.3.4. *Recomendação n.º 4*

A fim de que todas as partes interessadas possam compreender melhor a aplicação e a coerência da comunicação da Comissão, **o CESE recomenda** a divulgação de informações sobre as atividades recorrentes destinadas a completar ou prosseguir a iniciativa lançada por este documento.

#### 1.3.5. *Recomendação n.º 5*

Para que todas as partes interessadas possam estar confiantes de que, na elaboração da sua comunicação, a Comissão não se limitou a examinar questões diretamente ligadas às prioridades de normalização no domínio das TIC e avaliou também o impacto destas prioridades em diversos problemas sociais (ver artigo 11.º do TFUE), **o CESE recomenda** que as futuras comunicações da Comissão incluam indicações precisas sobre a participação das várias partes interessadas, bem como sobre as consequências sociais da sua abordagem à normalização no domínio das TIC, que já afeta toda a sociedade.

#### 1.4. Apesar de apoiar globalmente a comunicação da Comissão, **o CESE propõe que se avalie:**

- se a comunicação, no plano formal, é suficiente para atingir os objetivos descritos — por exemplo, desempenhar um papel de «liderança» —, ou se é necessário recorrer a formatos que ofereçam mais margem para ação e decisão;
- se não é necessário reexaminar o conceito de «liderança» e se a comunicação da Comissão não deverá realçar a cooperação com organismos mundiais de normalização, assente mais numa base de parceria do que em princípios da concorrência, dado que, de uma forma geral, partilhamos as mesmas necessidades, que ultrapassam as fronteiras da UE.

## 2. Introdução

2.1. Em 19 de abril de 2016, a Comissão Europeia adotou a comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Prioridades de normalização no domínio das TIC para o Mercado Único Digital (COM(2016) 176 final).

#### 2.2. **Objetivos** da comunicação da Comissão:

- apoiar e reforçar o papel da Europa na economia digital mundial;
- assegurar que a elaboração das normas no domínio das TIC se conforma melhor às necessidades das políticas;
- assegurar que as normas sejam dinâmicas, abertas e mais estreitamente ligadas à investigação e à inovação.

#### 2.3. **Espírito** da comunicação da Comissão:

- **uma abordagem estratégica e política abrangente da normalização para as TIC prioritárias.** A comunicação define uma abordagem estratégica e política abrangente da normalização no que diz respeito às TIC prioritárias que são essenciais para a realização do mercado único digital;
- **dar resposta aos desafios relacionados com a normalização no domínio das TIC.** Para este efeito, a Comissão anunciou o lançamento de «um plano integrado de normalização a fim de identificar e definir as prioridades-chave de normalização, com especial destaque para as tecnologias e domínios que são considerados de importância crítica para o Mercado Único Digital».

#### 2.4. **Contexto** da comunicação da Comissão:

- **normas comuns como pedra angular de um mercado único digital eficaz.** As normas comuns garantem a interoperabilidade das tecnologias digitais e constituem os alicerces de um mercado único digital eficaz. Além disso, asseguram que as tecnologias funcionam sem problemas e de forma fiável, proporcionam economias de escala, promovem a investigação e a inovação e mantêm os mercados abertos. No entanto, a existência de normas nacionais divergentes pode retardar significativamente a inovação e colocar as empresas europeias em desvantagem em relação às do resto do mundo.

- **Regulamento (UE) n.º 1025/2012 relativo à normalização europeia.** A recente revisão da política de normalização da União Europeia conduziu à adoção do Regulamento (UE) n.º 1025/2012 relativo à normalização europeia e à criação de um quadro para um sistema europeu de normalização mais transparente e eficaz para todos os setores industriais. **A comunicação baseia-se no Regulamento (UE) n.º 1025/2012** <sup>(1)</sup> e está relacionada com a Iniciativa Conjunta em matéria de Normalização, prevista no quadro mais vasto da Estratégia para o Mercado Único [COM(2015) 550 final — Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas].

## 2.5. **Aspetos principais** da comunicação da Comissão:

- normas no domínio das TIC enquanto pedra angular do mercado único digital;
- definição de normas no domínio das TIC: um contexto global complexo e em rápida evolução;
- a resposta da Europa: um plano de dois pilares para estabelecer prioridades e assegurar a definição de normas no domínio das TIC para o mercado único digital;
- cinco domínios prioritários: os pilares da definição de normas no domínio das TIC;
- um compromisso de alto nível para assegurar a liderança através de normas.

## 3. **Síntese da comunicação da Comissão e observações na generalidade**

### 3.1. **Normas no domínio das TIC enquanto pedra angular do mercado único digital**

3.1.1. O ponto 1 da comunicação da Comissão refere que a transformação da economia mundial numa economia digital afeta todos os setores da indústria e dos serviços. Além disso, o ponto 1 aborda questões gerais relativas à comunicação, como:

- o objetivo da comunicação;
- a natureza da comunicação;
- o contexto da comunicação.

### 3.2. **Definição de normas no domínio das TIC: um contexto global complexo e em rápida evolução**

3.2.1. No ponto 2 da comunicação da Comissão, refere-se que a elaboração de normas no domínio das TIC enfrenta uma série de novos desafios que exigem uma resposta orientada e constante a nível da UE.

3.2.2. A comunicação salienta que estes desafios podem conduzir, nomeadamente, a uma dispersão de recursos limitados, a uma eficiência relativamente fraca e, de forma mais geral, a uma diminuição da capacidade de inovação da Europa.

### 3.3. **A resposta da Europa: um plano de dois pilares para estabelecer prioridades e assegurar a definição de normas no domínio das TIC para o mercado único digital**

3.3.1. No ponto 3, a comunicação da Comissão apresenta um plano de ação prioritário para a próxima vaga de normalização tecnológica na economia digital.

3.3.2. Abordagem proposta pela Comissão:

- 1) A comunicação identifica uma **lista de pilares prioritários** para o mercado único digital na qual o elemento mais urgente é a melhoria da normalização no domínio das TIC, indicando os objetivos a atingir e o respetivo calendário.
- 2) A Comissão propõe um processo político de alto nível para validar, monitorizar e, sempre que necessário, adaptar a lista de prioridades. Prevê-se que este processo utilize os instrumentos do sistema europeu de normalização e envolva uma vasta gama de partes interessadas, tanto na UE como a nível internacional.

3.3.3. Ambas as vertentes deste plano prioritário devem ser implementadas em conjunto, para assegurar que a UE assume uma posição de liderança na economia digital mundial.

<sup>(1)</sup> JO L 316 de 14.11.2012, p. 12.

### 3.4. *Cinco domínios prioritários: os pilares da definição de normas no domínio das TIC*

3.4.1. No ponto 3.1 da comunicação, a Comissão identifica os cinco domínios prioritários que constituem os **principais pilares tecnológicos** do mercado único digital (a ordem em que estes se indicam não é relevante):

- computação em nuvem;
- Internet das coisas (IdC);
- comunicações 5G;
- tecnologias de (mega)dados;
- cibersegurança.

3.4.2. Os domínios prioritários foram selecionados com base nas recomendações da plataforma multilateral europeia sobre a normalização no domínio das TIC, que reúne partes interessadas da indústria, de organismos de normalização, das administrações públicas e representantes da sociedade civil.

3.4.3. A transformação digital tem repercussões importantes em vários setores, bem como para os consumidores. Muitos domínios importantes da aplicação das TIC (por exemplo, saúde em linha, sistemas de transporte inteligente, energia inteligente, fabrico avançado, cidades inteligentes, etc.) baseiam-se diretamente nas cinco prioridades selecionadas para a normalização no domínio das TIC.

3.4.4. **As prioridades definidas complementarão outros instrumentos de normalização utilizados para aplicar a política de normalização europeia.** Para além da Iniciativa Conjunta em matéria de Normalização prevista, estes incluem o plano evolutivo para a normalização no domínio das TIC e o programa de trabalho anual da União.

### 3.5. *Um compromisso de alto nível para assegurar a liderança através de normas*

3.5.1. O ponto 3.2 da comunicação da Comissão refere que não basta definir prioridades para as normas no domínio das TIC para o mercado único digital. O êxito depende de um empenho de alto nível na normalização por parte de um leque alargado de partes interessadas, nomeadamente a indústria, os organismos de normalização e a comunidade de investigação, bem como as instituições da UE e as administrações nacionais.

3.5.2. **A Comissão propõe um processo de alto nível para realizar as ações prioritárias.** Este processo terá por base e complementar a plataforma multilateral europeia, o plano evolutivo para a normalização no domínio das TIC e o programa de trabalho anual da União para a normalização europeia, enquanto mecanismo de aplicação e divulgação das normas. Na comunicação, a Comissão descreve cada elemento do processo e todas as atividades conexas.

## 4. *Observações na especialidade*

### 4.1. *Equilíbrio entre normalização e criatividade*

4.1.1. Na ótica da comunicação da Comissão, a normalização não é um fim em si, mas apenas um meio; uma das suas missões consiste em fomentar a investigação e a inovação no domínio das TIC.

4.1.2. As normas não oferecem apenas possibilidades, também estabelecem quadros e limites. Podem favorecer o desenvolvimento, mas também travá-lo, nomeadamente em setores que registam um desenvolvimento muito rápido, como as TIC.

4.1.3. O ponto 2 da comunicação, intitulado «Definição de normas no domínio das TIC: um contexto mundial complexo e em rápida evolução», que aborda os problemas detetados no processo de normalização, refere: «[...] a crescente complexidade resultante da proliferação de normas e a diversidade das comunidades técnicas envolvidas na sua definição podem **abrandar a inovação**».

4.1.4. Os resultados da consulta pública (Relatório de síntese sobre a consulta pública, intitulado *Standards in the Digital Single Market: setting priorities and ensuring delivery* [Normas aplicáveis ao mercado único digital: definir prioridades, obter resultados]) revelam os pontos de vista dos grupos de partes interessadas, como o setor das TIC. Este setor deseja um processo de normalização da base para o topo.

4.1.5. É óbvio que a imposição de normas demasiado rigorosas, ou de forma prematura, pode:

- limitar a criatividade, atrasando a conceção e a aplicação de soluções inovadoras;
- conduzir a uma situação em que, apesar de terem sido elaboradas e adotadas normas, os produtores realizam as suas atividades diárias seguindo outras «normas» definidas por eles próprios.

4.1.6. Por conseguinte, no processo de normalização é necessário avaliar atentamente a situação no que diz respeito à conceção, adoção e aplicação de cada norma, e há que encontrar um equilíbrio razoável entre a normalização enquanto fator restritivo e a criatividade, ou seja, deixar em aberto a possibilidade de se exprimir livremente na criação de novas soluções «fora das normas».

4.1.7. *Recomendação n.º 1*

**O CESE recomenda** que, nas futuras comunicações e outros documentos relacionados, a Comissão informe todas as partes interessadas da necessidade de adotar uma abordagem equilibrada em matéria de normalização no domínio das TIC, entre as normas enquanto fator restritivo e a criatividade.

#### 4.2. *Incoerências entre os domínios prioritários em diversos documentos sobre a normalização*

4.2.1. No ponto 3.1 da comunicação, a Comissão apresenta os cinco domínios prioritários para a normalização no domínio das TIC mencionados previamente:

- computação em nuvem;
- Internet das coisas (IdC);
- comunicações 5G;
- cibersegurança;
- tecnologias de (mega)dados.

4.2.2. Simultaneamente, a comunicação faz referência ao plano evolutivo anual para a normalização no domínio das TIC. Os diferentes domínios identificados e descritos no plano evolutivo anual para a normalização no domínio das TIC de 2016 são os seguintes:

3.5. <b>Fatores-chave e segurança</b>	95
3.5.1. Computação em nuvem	96
3.5.2. <b>Informação do setor público, dados abertos e megadados</b>	101
3.5.3. Administração pública em linha	106
3.5.3.1. Perfil de aplicação DCAT ( <i>Data Catalog Vocabulary</i> ) para portais de dados na Europa	107
3.5.3.2. Intercâmbio de metadados sobre recursos de interoperabilidade reutilizáveis (administração pública em linha)	107
3.5.3.3. Vocabulário de base, para facilitar o desenvolvimento de soluções interoperáveis	107
3.5.4. Identificação eletrónica e serviços de confiança, incluindo assinaturas eletrónicas	109
3.5.5. Identificação por radiofrequência (IRF)	112
3.5.6. Internet das coisas	114
3.5.7. <b>Segurança das redes e da informação</b>	120
3.5.8. Privacidade eletrónica	124
3.5.9. Infraestruturas eletrónicas para os dados de investigação e ciência intensiva em termos de computação	127
3.5.10. <b>Cartografia das infraestruturas de banda larga</b>	131
3.5.11. Conservação do cinema digital	134

4.2.3. Embora estes dois documentos — a comunicação da Comissão e o plano evolutivo para a normalização no domínio das TIC de 2016 — sejam conexos e complementares, utilizam uma terminologia diferente. Nenhum dos dois estabelece uma ligação entre domínios de normalização semelhantes.

#### 4.2.4. *Recomendação n.º 2*

**O CESE recomenda** que se envidem esforços para assegurar a coerência entre os domínios prioritários em matéria de normalização no domínio das TIC, que têm diferentes denominações na comunicação da Comissão e no plano evolutivo anual para a normalização no domínio das TIC. A fim de assegurar a coerência entre os diversos documentos e o conjunto dos textos inter-relacionados, deve ser utilizada uma terminologia uniforme.

### 4.3. *Seleção das prioridades em matéria de normalização no domínio das TIC*

4.3.1. No ponto 3.1 da comunicação da Comissão são enumerados os cinco domínios prioritários em matéria de normalização no domínio das TIC, precisando-se que estes domínios foram selecionados com base nas recomendações da plataforma multilateral europeia sobre a normalização no domínio das TIC, que reúne as partes interessadas da indústria, os organismos de normalização, governos e representantes da sociedade civil. «**Um processo de consulta pública confirmou a existência de um amplo consenso em torno das prioridades aqui apresentadas**».

4.3.2. A consulta pública decorreu de 23 de setembro de 2015 a 4 de janeiro de 2016 e contou com 168 participantes. Os resultados da consulta constam do relatório de síntese intitulado *Standards in the Digital Single Market: setting priorities and ensuring delivery*.

4.3.3. Uma vez que os resultados do inquérito são tidos em conta na seleção dos domínios prioritários da estratégia em matéria de TIC que figuram na comunicação da Comissão e afetam uma grande parte dos empresários europeus, uma participação relativamente baixa (168 respondentes) poderia tornar necessário a disponibilização de informações adicionais sobre a composição dos respondentes.

4.3.4. As informações sobre os grupos de respondentes encontram-se disponíveis no relatório <sup>(2)</sup>.

4.3.5. Como se pode constatar, muitos dos respondentes pertencem a diversos organismos de normalização. Uma proporção relativamente baixa é composta por desenvolvedores e produtores — aqueles que estão atentos às necessidades do mercado, determinam ou seguem as tendências dos progressos tecnológicos e têm os seus próprios planos de desenvolvimento. Em valores absolutos, o seu número é reduzido.

4.3.6. Os resultados da consulta, que constam do relatório de síntese, fornecem informações sobre os domínios selecionados, mas não indicam o número de domínios efetivamente analisados nem em que consistem (nem os domínios referidos no plano evolutivo anual para a normalização no domínio das TIC). Além disso, não especificam os autores das escolhas nem as eventuais opiniões sobre outros domínios quando incluídos na lista inicial.

#### 4.3.7. *Recomendação n.º 3*

Tendo em conta a importância da definição das prioridades em matéria de normalização no domínio das TIC, **o CESE recomenda** que sejam fornecidas mais informações sobre os motivos, a metodologia e os resultados que conduziram à escolha dos domínios prioritários.

### 4.4. *Ciclo de vida da comunicação*

4.4.1. Na sua comunicação, a Comissão menciona vários pontos concretos que evoluirão com o tempo, nomeadamente os domínios prioritários, as ações-chaves, os principais prazos e diversos outros aspetos. Isto significa que um documento desse tipo, ou seja, uma comunicação da Comissão, não pode ser concebido numa perspetiva de longo prazo.

4.4.2. Por conseguinte, há que prever um procedimento específico, de aplicação prática, que precise de que modo e com que frequência se deve rever o documento, organizar consultas públicas, adotar decisões, realizar o planeamento operacional e outras atividades — ou seja, é necessário planear a gestão de todo o ciclo de vida do documento e das atividades conexas.

#### 4.4.3. *Recomendação n.º 4*

A fim de que todas as partes interessadas possam compreender melhor a aplicação e a coerência da comunicação da Comissão, **o CESE recomenda** a divulgação de informações sobre as atividades recorrentes destinadas a completar ou prosseguir a iniciativa lançada por este documento.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-17/synopsis\\_report\\_on\\_the\\_public\\_consultation\\_-\\_standards\\_in\\_the\\_digital\\_single\\_market\\_setting\\_priorities\\_and\\_ensuring\\_delivery\\_15264.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-17/synopsis_report_on_the_public_consultation_-_standards_in_the_digital_single_market_setting_priorities_and_ensuring_delivery_15264.pdf)

#### 4.5. *Temas insuficientemente abordados*

4.5.1. A comunicação da Comissão menciona numerosos aspetos relacionados com a escolha das prioridades para a normalização no domínio das TIC e com as medidas previstas para a levar a cabo. No entanto, ao analisar a comunicação e os documentos associados, o grupo de estudo do CESE constatou que vários aspetos importantes para a sociedade não foram mencionados, ou apenas foram abordados marginalmente.

4.5.2. Embora o objetivo principal da comunicação da Comissão consista em determinar as orientações prioritárias para a normalização no domínio das TIC e as atividades conexas, a sua aplicação na prática e o controlo do seu cumprimento produzirão também efeitos, diretos ou indiretos, em áreas como:

- direitos dos consumidores;
- atividade das pequenas e médias empresas (PME);
- emprego e segurança do emprego;
- tempo e condições de trabalho;
- possibilidades de acesso às TIC para as pessoas com necessidades especiais;
- proteção do ambiente;
- outras questões relacionadas com a dimensão social.

4.5.3. O CESE assinala que, durante o processo de normalização, deve ser dada especial atenção aos seguintes aspetos:

- garantia, a todas as partes interessadas, de «condições de concorrência equitativas»;
- importância de salientar as questões de normalização nos acordos de comércio livre bilaterais da UE;
- critérios de delimitação dos setores de atividade;
- competências dos trabalhadores, para respeitar os requisitos das normas;
- direitos fundamentais dos trabalhadores;
- participação dos representantes da sociedade civil no diálogo.

#### 4.5.4. *Recomendação n.º 5*

Para que todas as partes interessadas possam estar confiantes de que, na elaboração da sua comunicação, a Comissão não se limitou a examinar questões diretamente ligadas às prioridades de normalização no domínio das TIC e avaliou também o impacto destas prioridades em diversos problemas sociais (ver artigo 11.º do TFUE), **o CESE recomenda** que a Comissão, no futuro, inclua nas suas comunicações indicações mais precisas sobre a participação das várias partes interessadas, bem como sobre as consequências sociais da sua abordagem à normalização no domínio das TIC, que já afeta toda a sociedade.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha — Acelerar a transformação digital da administração pública»**

[COM(2016) 179 final]

(2016/C 487/16)

Relator: **Raymond HENCKS**

Consulta	Comissão Europeia, 19.4.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	22.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	162/1/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O objetivo da União Europeia de dispor até 2020 de uma administração pública em linha que preste serviços públicos em linha integrais, sem fronteiras, personalizados e de fácil utilização parece estar longe de se realizar, dado o ritmo atual de execução dos sucessivos planos de ação em muitos Estados-Membros.

1.2. O CESE apoia as propostas do 3.º plano de ação europeu (2016-2020) que visam acelerar a implementação de uma administração pública em linha eficaz, interoperável e universalmente acessível.

1.3. A administração pública em linha só poderá funcionar depois de preenchidas outras condições prévias como a disponibilização de uma rede e de serviços digitais eficientes, o acesso universal a um preço aceitável e a formação digital adequada dos utilizadores a todos os níveis e de todas as idades. Ainda que, a médio ou longo prazo, a administração em linha se deva tornar o meio de comunicação por definição, importa manter, para os cidadãos que o desejem, os meios tradicionais de comunicação (envio postal, contactos pessoais, telefone) com a administração pública.

1.4. Quanto aos direitos dos utilizadores da administração pública em linha, em especial os direitos de acesso e de não discriminação, de liberdade de expressão e de informação, de proteção da vida privada e dos dados pessoais, de educação e de obtenção de conhecimentos gerais, desde o ensino escolar até à formação ao longo da vida, de vias de recurso etc., o CESE propõe à Comissão reunir, num único sítio *web*, todos os direitos dos utilizadores da administração pública em linha.

1.5. O CESE aprova os sete princípios subjacentes à proposta da Comissão, mas duvida que alguns deles possam ser aplicados antes de se resolverem os problemas jurídicos e tecnológicos que lhes estão associados.

1.6. Relativamente ao princípio da declaração única, segundo o qual os cidadãos e as empresas não devem ser obrigados a fornecer as mesmas informações, mais de uma vez, às administrações públicas, o CESE constata que os problemas jurídicos e organizacionais ainda não foram resolvidos e convida a Comissão a lançar um projeto-piloto nessa matéria. Propõe igualmente prever o princípio da «abordagem global da administração pública», que consiste na colaboração entre os diferentes organismos públicos para além dos limites do respetivo domínio de competência para que o requerente possa receber uma resposta integrada de uma única entidade.

1.7. O CESE lamenta ainda que o princípio da inexistência de legado, que consiste em renovar as tecnologias e os sistemas informáticos nas administrações públicas para acompanhar a evolução da tecnologia, não figure entre os sete princípios estabelecidos.

1.8. Salienta que, no quadro do princípio da abertura e transparência, os cidadãos e as empresas devem gozar explicitamente do direito de controlar a transmissão dos seus dados a outras administrações públicas e, se necessário, de os suprimir (direito a ser esquecido), no respeito das legislações e procedimentos conexos, e solicita a apresentação de uma proposta de um sistema europeu seguro de arquivo e de intercâmbio em linha de documentos.

1.9. Atendendo à necessidade de muitos cidadãos de se familiarizarem com o novo instrumento da administração pública em linha, o CESE considera que os Estados-Membros e os respetivos órgãos de poder local e regional devem proporcionar aos cidadãos formação em competências digitais e ser convidados a criar um serviço digital assistido ou um acompanhamento de proximidade, cofinanciados por fundos europeus. O mesmo se aplica aos funcionários das administrações públicas no quadro da formação profissional contínua.

1.10. O CESE lamenta profundamente que o plano de ação seja totalmente omissivo quanto às implicações e às consequências sociais da administração pública em linha, assim como às repercussões no emprego, tanto em relação aos postos de trabalho perdidos como aos muitos postos de trabalho vagos por falta de candidatos com as qualificações profissionais requeridas no domínio digital. No âmbito de uma reafetação dos postos de trabalho libertados pela digitalização da administração pública, os funcionários cujos postos de trabalho se tornarem desnecessários devem ser afetados ao serviço digital assistido ou reorientados para a realização de tarefas profissionais adequadas.

## 2. Introdução

2.1. O plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha <sup>(1)</sup> terminou em dezembro de 2015.

2.2. Não obstante, a administração pública em linha continua a ser um dos grandes desafios da Agenda Digital e uma das principais iniciativas, a nível da União Europeia e dos Estados-Membros, necessárias para a realização de um mercado único digital.

2.3. Em muitos Estados-Membros, muitas das iniciativas previstas no plano de ação que chegou ao fim ainda não foram devidamente executadas, devendo por isso ser recuperadas no novo plano de ação (2016-2020) para a administração pública em linha.

2.4. Nesse sentido, as administrações públicas devem melhorar o processo de conceção dos respetivos serviços em linha, orientando-o mais para as necessidades dos utilizadores, tendo em vista garantir o funcionamento de serviços de administração pública em linha eficazes e eficientes de âmbito transnacional.

## 3. Síntese da comunicação

3.1. O novo plano de ação, que coloca a ênfase na aceleração da transformação digital, deverá funcionar como catalisador para coordenar os esforços e os recursos de modernização do setor público no domínio da administração pública em linha.

3.2. É constituído por 20 ações que, todavia, não se pretendem exaustivas e que podem ser complementadas, de acordo com a evolução de um contexto em rápida mutação, por outras medidas propostas quer pela Comissão, quer pelas partes interessadas.

3.3. As iniciativas a lançar no quadro do novo plano de ação devem observar os seguintes princípios subjacentes:

— **Digital por definição:** os serviços por via eletrónica devem passar a ser a regra geral, mantendo-se outros canais de comunicação abertos para quem não utiliza esta via por preferência ou necessidade. Além disso, os serviços públicos devem ser prestados através de um único ponto de contacto ou de um balcão único e através de canais diferentes.

— **Princípio da declaração única:** segundo este princípio, os cidadãos e as empresas não devem ser obrigados a fornecer as mesmas informações mais de uma vez às administrações públicas.

---

<sup>(1)</sup> COM(2010) 743 final e COM(2010) 744 final.

- Inclusividade e acessibilidade: as administrações públicas devem conceber serviços públicos digitais inclusivos por definição e satisfazer diferentes necessidades como as dos idosos e das pessoas com deficiência.
- Abertura e transparência: as administrações públicas devem: partilhar informações e dados entre si e permitir que os cidadãos e as empresas acedam, controlem e corrijam os próprios dados, permitir que os utilizadores acompanhem os respetivos processos administrativos, bem como interagir e criar um clima de confiança com as partes interessadas (tais como empresas, investigadores e organizações sem fins lucrativos) na conceção e na prestação de serviços.
- Transfronteiras por definição: as administrações públicas devem garantir que os serviços públicos digitais pertinentes são disponibilizados internacionalmente e evitar o surgimento de uma maior fragmentação, facilitando assim a mobilidade no mercado único.
- Interoperabilidade por definição: os serviços públicos devem visar trabalhar uniformemente no mercado único e através dos domínios organizacionais, com base na livre circulação de dados e serviços digitais na União Europeia.
- Credibilidade e segurança: todas as iniciativas devem ir além da simples conformidade com o quadro jurídico relativo à proteção de dados pessoais e da privacidade, bem como da segurança informática, mediante a integração desses elementos na fase de conceção.

#### 4. Observações gerais

4.1. O CESE apoia as medidas da Comissão que visam acelerar o desenvolvimento e a utilização de serviços de administração pública em linha. Desde o primeiro plano de ação para a administração pública em linha de 2006 que os Estados-Membros desenvolvem esforços para promover serviços de administração pública em linha eficazes, eficientes, interoperáveis e universalmente acessíveis, nomeadamente serviços em linha de âmbito transnacional. Tais esforços foram reiterados no quadro da Estratégia para o Mercado Único Digital até 2020.

4.2. Não se pode, contudo, deixar de constatar que, apesar dos progressos alcançados, como se conclui nas avaliações do plano de ação 2011-2015, e dos substanciais meios financeiros disponibilizados pela UE, ainda que pouco utilizados pelos Estados-Membros, os utilizadores ainda são confrontados, em diferentes graus consoante o Estado-Membro, com uma fragmentação no contexto da modernização das administrações públicas dos Estados-Membros e com uma oferta insuficiente de serviços transnacionais em linha. O CESE interroga-se sobre as razões pelas quais os fundos da UE disponibilizados continuam a ser largamente subutilizados e solicita à Comissão que proceda a uma análise desta questão, elimine os eventuais obstáculos e incentive os Estados-Membros a utilizar estes fundos de forma eficiente e eficaz, nomeadamente no domínio da administração pública em linha.

4.3. A administração pública em linha é um dos elementos essenciais da Estratégia para o Mercado Único Digital. Outros elementos essenciais da digitalização há que não são tratados na comunicação em apreço e que constituem uma condição prévia para a implantação da administração pública em linha. Assim, é evidente que as redes e os serviços digitais, na vanguarda do progresso, devem ser colocados à disposição dos cidadãos de todas as idades e das empresas. Estes devem ter acesso universal a um preço aceitável, independentemente da sua situação geográfica ou financeira e poder beneficiar de assistência e formação com vista a adquirir as competências necessárias para poderem usufruir das aplicações digitais de forma eficaz e responsável.

4.4. Outro elemento importante diz respeito aos direitos dos utilizadores da administração pública em linha que decorrem, antes de tudo, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais aplicados aos utilizadores da Internet, em especial os direitos de acesso e de não discriminação, de liberdade de expressão e de informação, de proteção da vida privada e dos dados pessoais, de educação e de obtenção de conhecimentos gerais, desde o ensino escolar até à formação ao longo da vida, de vias de recurso etc. Acrescem ainda os direitos específicos diretamente relacionados com a administração pública em linha. Tendo em conta as diferentes fontes dos direitos de que beneficiam os utilizadores da administração pública em linha, o CESE propõe à Comissão reunir todos esses direitos num único sítio *web*.

4.5. Sabendo que é difícil para os utilizadores encontrar as informações e a assistência eletrónicas de que necessitam, a Comissão propõe, tanto a nível nacional como da UE, a criação de um balcão ou portal digital único. Atualmente já funcionam portais únicos dessa natureza na maior parte dos Estados-Membros e órgãos de poder local e regional. O CESE apoia a criação de um ponto de acesso à administração pública central nacional, regional ou local para reorientar os utilizadores diretamente para as instâncias competentes, a fim de tratar os seus pedidos e questões.

4.6. O plano de ação 2016-2020 assenta em sete princípios que, na sua maioria, já se aplicavam nos planos de ação anteriores. Muito embora aprove de um modo geral os referidos princípios, o CESE questiona a sua aplicação sem antes se resolver todos os problemas jurídicos (gestão dos dados pessoais e proteção da vida privada num contexto de administração aberta) e tecnológicos (tecnologias facilitadoras e industriais, migração dos serviços para os canais digitais) conexos.

4.7. O novo plano de ação destaca a interoperabilidade e a reutilização dos dados na posse das administrações públicas, ainda que muitos dos dados atualmente recolhidos pela administração pública tenham uma finalidade única ou muito limitada. No âmbito do princípio da declaração única, os utilizadores não serão obrigados a reintroduzir os dados pessoais mais frequentes em cada novo contacto com a administração pública, podendo esta partilhá-los com as outras administrações, no devido respeito pelas regras da proteção dos dados pessoais e da proteção da vida privada. De acordo com este princípio, as conservatórias de registo comercial em toda a União deveriam estar ligadas entre si, os diferentes sistemas nacionais e transnacionais deveriam colaborar entre si e as administrações públicas não teriam necessidade de solicitar repetidamente as informações de que já dispõem. Embora em matéria de administração em linha o Regulamento geral sobre a proteção de dados continue a ser aplicável, o CESE considera que se deve garantir um equilíbrio entre o controlo de um Estado de direito e a segurança e a liberdade dos cidadãos.

4.8. A nova abordagem da Comissão pretende manter-se a par da rápida evolução que caracteriza este contexto. No entanto, o CESE observa que o princípio da inexistência de legado, que consiste em renovar as tecnologias e os sistemas informáticos nas administrações públicas para acompanhar a evolução tecnológica, não figura entre os sete princípios estabelecidos, na expectativa de que o mesmo seja testado pela Comissão com vista a uma possível aplicação.

4.9. Afirma a Comissão que pretende dar destaque à participação dos cidadãos na elaboração dos serviços públicos digitais e, no quadro do princípio da abertura e transparência, convida as administrações públicas a criar um clima de diálogo com os cidadãos, as empresas, os representantes dos parceiros sociais e dos consumidores, os investigadores e as organizações sem fins lucrativos no que diz respeito à conceção e à prestação dos serviços.

4.10. Deste modo, os cidadãos poderão apresentar propostas e dirigir pedidos específicos diretamente à Comissão e aos Estados-Membros através de uma «plataforma colaborativa» que interligará em rede os cidadãos e as autoridades e permitirá identificar problemas idênticos nos vários países, assim como boas práticas e soluções instauradas pelas diferentes administrações públicas. O CESE apoia uma iniciativa desta natureza que permitirá a qualquer cidadão informar os órgãos de poder nacionais, regionais e locais de problemas existentes na sua área de residência.

4.11. O princípio da abertura e transparência prevê que as administrações públicas partilhem informações e dados entre si e permitam que os cidadãos e as empresas acedam, controlem e corrijam os próprios dados. No que diz concretamente respeito aos dados pessoais, o CESE insiste em que os cidadãos e as empresas devem gozar explicitamente do direito de controlar a transmissão dos seus dados a outras administrações públicas e, se necessário, de os suprimir (direito a ser esquecido), no respeito das legislações e procedimentos conexos.

4.12. Neste contexto, o CESE considera que, no intuito de evitar novas incompatibilidades, a Comissão deve apresentar uma proposta de um sistema europeu seguro de arquivo e de intercâmbio em linha de documentos.

4.13. Um princípio que o plano de ação não menciona é o da «abordagem global da administração pública», que consiste na colaboração entre os diferentes organismos públicos para além dos limites do respetivo domínio de competência para que o requerente possa receber uma resposta integrada de uma única entidade.

4.14. O CESE solicita à Comissão que acelere a criação dos «balcões únicos» para o Portal Europeu da Justiça, no domínio do transporte marítimo e dos demais modos de transporte. A futura estratégia deve ter como objetivo agregar, tanto quanto possível, os portais europeus existentes (tais como [Portal Europeu da Justiça](#), [SOLVIT](#), [A sua Europa](#), etc.) num portal único e, numa segunda fase, alargá-lo aos portais nacionais para facilitar os mais diversos trâmites administrativos.

4.15. Muito embora aprove a ideia de que, em prol da evolução dos serviços em linha, os Estados-Membros e os respetivos órgãos de poder local e regional devem privilegiar esses portais no futuro, o CESE salienta que os portais deverão manter-se complementares aos locais de atendimento físicos e aos meios de comunicação tradicionais (envio postal, contactos pessoais num balcão, telefone).

4.16. A Organização das Nações Unidas elege os países com a administração pública em linha mais desenvolvida, de acordo com um índice de desenvolvimento assente em três critérios: os serviços em linha dedicados aos cidadãos, as infraestruturas de telecomunicações e o capital humano. Não se pode deixar de constatar que o plano de ação é totalmente omissivo quanto às implicações e às consequências sociais da administração pública em linha, assim como às repercussões no emprego, tanto em relação aos postos de trabalho perdidos como aos muitos postos de trabalho vagos por falta de candidatos com as qualificações profissionais requeridas no domínio digital.

4.17. O facto de se oferecer serviços em linha por definição não implica que se deixe de continuar a lutar contra o fosso digital.

4.18. Subsistem disparidades significativas entre, por um lado, a oferta de serviços de administração pública em linha e, por outro, a utilização e a adoção desses serviços pelos utilizadores. Esta relutância dos utilizadores em tirar partido dos serviços em linha deve-se muitas vezes à falta de competências digitais. São muitos os cidadãos que têm de se familiarizar com o novo instrumento da administração pública em linha e necessitam de um «serviço digital assistido» ou um acompanhamento de proximidade. O mesmo se aplica aos funcionários das administrações públicas no quadro da formação profissional contínua.

4.19. O CESE considera que os Estados-Membros e os respetivos órgãos de poder local e regional devem ser convidados a criar um serviço de assistência digital aos cidadãos dessa natureza, cofinanciado por fundos europeus. No âmbito de uma reafetação dos postos de trabalho libertados pela digitalização da administração pública, os funcionários cujos postos de trabalho se tornarem desnecessários devem ser afetados ao serviço digital assistido ou reorientados para a realização de tarefas profissionais adequadas.

Bruxelas, 22 de setembro de 2016.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS*

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão «Programa Indicativo Nuclear apresentado ao abrigo do artigo 40.º do Tratado Euratom para parecer do Comité Económico e Social Europeu»**

[COM(2016) 177 final]

(2016/C 487/17)

Relator: **M. Brian CURTIS**

Consulta	Comissão Europeia, 4.4.2016
Base jurídica	Artigo 40.º do Tratado Euratom
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	22.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	210/2/11

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Para apoiar o programa União da Energia em desenvolvimento, estão em curso diversas revisões e iniciativas legislativas no domínio da energia que serão apresentadas nos próximos 12 meses. Seria de esperar que esta revisão estratégica articulasse as principais questões que afetam a produção, a investigação e o desmantelamento da energia nuclear como contributo para este vasto pacote legislativo. No entanto, o Programa Indicativo Nuclear (PIN) não oferece uma abordagem clara e abrangente sobre a forma de dar uma resposta estratégica ao futuro complexo da energia nuclear no cabaz energético europeu.

1.2. A produção de energia nuclear é um assunto delicado do ponto de vista político na maioria dos Estados-Membros e é influenciado por questões sociais e económicas flutuantes a nível nacional. O Comité insta a Comissão a aproveitar a ocasião para propor uma metodologia e um processo analítico claros que possam proporcionar um quadro coerente e voluntário para a tomada de decisões a nível nacional sobre o papel, se existente, da energia nuclear no cabaz energético.

1.3. Por conseguinte, o CESE solicita revisões e aditamentos ao projeto de comunicação, conforme detalhado no ponto 4.3, a fim de incluir secções específicas sobre:

- competitividade da energia nuclear a curto, médio e longo prazo;
- respetivos aspetos económicos;
- contributo para a segurança do aprovisionamento;
- alterações climáticas e objetivos em matéria de emissões de carbono;
- aceitação pública, responsabilidade em matéria de danos nucleares, transparência e diálogo nacional eficaz.

1.4. Um controlo transparente é essencial tanto para a segurança nuclear como para a confiança do público; por conseguinte, o CESE propõe que o documento apoie claramente as propostas de controlo e comunicação nos planos de ação nacionais dos Estados-Membros, conforme sugerido pelo Grupo de Reguladores Europeus em matéria de Segurança Nuclear. Devem ser envidados mais esforços para incluir países terceiros vizinhos.

1.5. Também em relação à confiança do público, deve ser feita maior referência ao vasto trabalho de preparação *ex situ* e transfronteiras para situações de emergência [*Review of Current Off-site Nuclear Emergency Preparedness and Response Arrangements in EU Member States and Neighbouring Countries* (Revisão dos atuais mecanismos de preparação *ex situ* e resposta para situações de emergência nuclear nos Estados-Membros da UE e nos países vizinhos), Euratom, dezembro de 2013] e às conclusões da Cimeira sobre Segurança Nuclear de 2016, em particular no que se refere a potenciais ameaças terroristas.

1.6. Reconhecendo o grande empenho da UE na investigação no domínio da energia de fusão, seria útil incluir um roteiro para ilustrar a evolução no sentido de uma produção comercial.

1.7. Tendo em conta que o referendo britânico ditou a saída do Reino Unido da UE, importa considerar o impacto estratégico desta ação e, em particular, a sua importância para o Tratado Euratom. Há que reconhecer expressamente no PINC a necessidade de debater as eventuais consequências de grande alcance.

## 2. Introdução

2.1. Nos termos do artigo 40.º do Tratado Euratom, a Comissão «publicará periodicamente programas de natureza indicativa que incidam nomeadamente sobre objetivos de produção de energia nuclear e sobre os investimentos de qualquer natureza que a sua realização implique. A Comissão solicitará o parecer do Comité Económico e Social sobre estes programas antes da sua publicação» [COM(2003) 370 final]. Desde 1958, foram publicados cinco programas indicativos nucleares (PINC), datando a última publicação de 2007 e uma atualização de 2008. A versão final será elaborada e publicada logo que a Comissão Europeia receba o parecer do CESE.

2.2. Como em ocasiões anteriores, o Comité valoriza a oportunidade de apresentar o seu parecer sobre o projeto de documento antes de a Comissão apresentar uma versão final ao Conselho e ao Parlamento Europeu. O CESE exorta veementemente a Comissão a incluir as recomendações apresentadas na primeira secção do presente parecer, a fim de tornar o PINC um documento mais abrangente e estratégico e assegurar um maior contributo do mesmo para o pacote da União da Energia.

2.3. A energia nuclear é uma das principais fontes de energia na UE. O relatório «Estado da União da Energia — 2015» salienta que, com 27 % da eletricidade produzida a partir de energia nuclear e 27 % a partir de fontes renováveis, «a UE é uma das apenas três grandes economias que geram mais de metade da sua eletricidade sem emissões de gases com efeito de estufa». O relatório também refere que o PINC «deve clarificar as necessidades de investimento em energia nuclear a longo prazo e a gestão das obrigações resultantes das atividades nucleares» [COM(2015) 572 final].

2.4. A estratégia energética da UE desenvolveu-se de forma bastante significativa desde o último PINC e constitui atualmente uma grande prioridade. Os objetivos para 2020, 2030 e 2050 estão definidos, mas subsistem importantes variáveis e incertezas: a questão de saber em que medida o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas será aplicado, a volatilidade do mercado internacional em termos de combustíveis fósseis, o ritmo ao qual as novas tecnologias serão aplicadas, quais os países que são membros da UE, a influência das perspetivas económicas mundiais e até que ponto serão disponibilizados os investimentos maciços previstos na cadeia energética global.

2.5. Independentemente da política energética da UE, as decisões fundamentais sobre o cabaz de fontes de produção de energia continuam a ser uma prerrogativa dos Estados-Membros. A política energética da UE pode ser utilizada como referência para estas decisões, mas a energia é um tema politicamente muito sensível e, por conseguinte, sujeito à conjuntura social e política variável a nível nacional. As decisões políticas europeias requerem uma metodologia e um processo analítico claros que possam fornecer um quadro coerente para os processos de decisão nacionais. O PINC pode oferecer esta oportunidade aos países que estejam a considerar adotar a energia nuclear, bem como àqueles que já possuem centrais de energia nuclear e que estejam a avaliar o seu futuro.

## 3. Síntese do projeto de comunicação da Comissão

3.1. A comunicação da Comissão começa por afirmar que «o PINC proporciona uma base para debater até que ponto a energia nuclear pode contribuir para a realização dos objetivos energéticos da UE» e conclui que «na sua qualidade de tecnologia hipocarbónica e de fator significativo para a segurança do aprovisionamento e a diversificação, prevê-se que a energia nuclear continuará a ser uma componente importante do cabaz energético da UE no horizonte de 2050».

3.2. A comunicação incide sobre os investimentos relacionados com aperfeiçoamentos no domínio da segurança após o acidente de Fukushima e com o funcionamento seguro das instalações existentes. Além disso, realça as previsões do financiamento necessário para cobrir os custos do desmantelamento de centrais nucleares e da gestão dos resíduos radioativos e do combustível irradiado.

3.3. Há 129 reatores nucleares em funcionamento em 14 Estados-Membros e está prevista a construção de novos reatores em 10 destes Estados. A UE dispõe das normas juridicamente vinculativas mais avançadas a nível mundial no domínio da segurança nuclear. Estas são aplicadas e atualizadas através da revisão regular da Diretiva «Segurança Nuclear» <sup>(1)</sup>.

3.4. A indústria nuclear da UE opera num mercado mundial avaliado em 3 biliões de euros até 2050 e é um dos líderes tecnológicos, empregando diretamente entre 400 000 e 500 000 pessoas e contribuindo para 400 000 postos de trabalho adicionais.

3.5. As empresas europeias estão fortemente envolvidas na produção mundial de combustível nuclear, colaborando de perto com a Agência de Aprovisionamento da Euratom, satisfazendo as necessidades dos reatores de conceção ocidental e com capacidade para desenvolver conjuntos de combustíveis para reatores de conceção russa (dos quais há atualmente 19 em funcionamento na UE).

3.6. A Comissão prevê um declínio da atual capacidade de produção de energia nuclear a nível da UE (120 GWe) até 2025, sendo esta tendência invertida até 2030. A capacidade nuclear manter-se-ia estável entre 95 e 105 GWe até 2050, presumindo que 90 % do parque nuclear existente são substituídos neste período. Prevê-se um investimento entre 350 mil milhões e 450 mil milhões de euros, permitindo uma produção até ao final do século.

3.7. Derrapagens de custos e longos atrasos em novos projetos, além das diferentes abordagens por partes dos serviços de licenciamento nacionais, criaram dificuldades de investimento. A uniformização da conceção e uma cooperação mais estreita entre os reguladores nacionais são consideradas elementos essenciais da estratégia futura.

3.8. Estão em fase de preparação programas de prolongamento da vida útil (de 10 a 20 anos) de diversos reatores da UE, com um custo estimado de 45 mil milhões a 50 mil milhões de euros, devendo os encargos regulamentares necessários ser antecipados e planeados, em conformidade com a Diretiva «Segurança Nuclear» alterada.

3.9. Está previsto o encerramento de 50 reatores até 2025. Embora o assunto seja politicamente sensível, é necessário tomar medidas e investir na eliminação geológica e na gestão a longo prazo dos resíduos radioativos, sendo que os respetivos problemas de desmantelamento exigem decisões rápidas dos Estados-Membros.

3.10. Existem competências significativas relacionadas com o armazenamento e a eliminação de resíduos de baixa e média atividade e prevê-se que instalações de eliminação em camadas geológicas profundas fiquem operacionais na Finlândia, na Suécia e em França entre 2020 e 2030 para a eliminação final de resíduos de atividade elevada. As potencialidades de partilha destas competências e a possibilidade de os Estados-Membros acordarem instalações de eliminação comuns aumentarão a eficiência e os benefícios em matéria de segurança. Este aspeto será reforçado com a criação de um centro de excelência europeu.

3.11. Os operadores do setor nuclear estimam que serão necessários 253 mil milhões de euros para cobrir os custos de desmantelamento, sendo que os fundos específicos identificados ascendem a 133 mil milhões de euros. Cabe aos Estados-Membros garantir que as responsabilidades dos operadores são plenamente cumpridas e que o desmantelamento é efetuado num prazo claramente definido.

3.12. É necessária uma maior coordenação no desenvolvimento técnico e na comercialização de aplicações da tecnologia de radiações para outros fins que não a produção de eletricidade. Por exemplo, só o mercado europeu de equipamento de imagiologia médica representa anualmente 20 mil milhões de euros, além de que na agricultura, indústria e investigação se tem verificado uma utilização crescente desta tecnologia. Mantém-se um investimento significativo em investigação sobre centrais de nova geração e de cisão modulares e a liderança contínua na área da investigação de fusão, o que é considerado um elemento crítico para manter competências, carreiras e influência mundial. Este fator é especialmente importante dado que a energia nuclear se continua a expandir a nível mundial, mas não na Europa.

<sup>(1)</sup> JO L 219 de 25.7.2014, p. 42

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O Comité tem dado regularmente o seu parecer sobre a segurança e o papel da energia nuclear no cabaz energético europeu <sup>(2)</sup>. A presente comunicação é a primeira revisão indicativa sobre energia nuclear da Comissão desde o acidente de Fukushima e, embora o PINC anterior promettesse «aumentar a frequência de publicação dos programas indicativos nucleares» [COM(2007) 565 final], tal não aconteceu. O PINC de 2016, embora apoiado por um extenso documento de trabalho dos serviços da Comissão, tem metade da extensão da comunicação de 2007. O Comité sugere adicionar alguns pontos ao PINC, a fim de se obter um documento estratégico no qual sejam debatidos os fatores contextuais que influenciam as decisões sobre definições de objetivos e de investimentos.

4.2. O Comité valoriza a análise exaustiva do investimento na totalidade do ciclo de combustível nuclear que o PINC fornece, reconhecendo que define tanto os desafios como as oportunidades existentes no setor. Saída igualmente a ênfase dada às normas de segurança mais elevadas e à necessidade de assegurar um financiamento abrangente para todos os aspetos de desmantelamento. O documento de trabalho oferece informações bastante pormenorizadas, além de salientar o papel da investigação contínua. No entanto, muito ficou por dizer em outras áreas, enfraquecendo o valor estratégico do documento.

4.3. O projeto PINC de 2016 marca uma mudança significativa na abordagem por parte da Comissão. Os PINC anteriores enquadravam a revisão no contexto dos desafios energéticos que a UE e a comunidade mundial enfrentam. Por exemplo, o PINC de 2007 incluía secções que não foram repetidas em 2016 e que ofereciam uma visão estratégica clara. Estas secções devem ser aditadas à proposta atual e abranger os seguintes domínios:

- competitividade — quais os fatores atuais e futuros que afetam a competitividade da energia nuclear? Por exemplo, o papel dos auxílios estatais, em particular de natureza financeira e fiscal, as mudanças de perspectiva sobre os custos de construção, os custos do capital, a eliminação dos resíduos, os procedimentos de licenciamento, o prolongamento da vida útil e os custos relativos de outras fontes de energia;
- aspetos económicos — a estrutura do mercado da energia permanece incerta, o que desencoraja o investimento a longo prazo, além de que os riscos económicos da energia nuclear são significativos num período de incerteza financeira e política;
- segurança do aprovisionamento — a procura de energia a nível mundial aumenta a um ritmo constante, ainda que tenha estabilizado ou diminuído na Europa, havendo que dedicar maior atenção às consequências desse fenómeno, bem como aos aspetos políticos ou de política externa. A segurança energética, em particular, é uma área para a qual a energia nuclear pode contribuir, e já contribui de facto, com fontes de aprovisionamento de combustível (urânio) que parecem atualmente ser mais seguras do que o petróleo ou o gás <sup>(3)</sup>;
- alterações climáticas — a energia nuclear produz metade da eletricidade hipocarbónica da Europa;
- aceitação pelo público — a grande variação em toda a UE relativamente à atitude do público face à energia nuclear é uma realidade mal compreendida que tem efeitos significativos sobre a aceitabilidade política.

Todas estas questões adquiriram maior relevância nos últimos nove anos, mas o PINC centra-se na segurança e no ciclo de combustível, sendo que pouco é dito sobre estas áreas quer na comunicação, quer no documento de trabalho dos serviços da Comissão. Além disso, não assinala a natureza do debate sobre estes assuntos, muitos deles contestados e controversos (por exemplo, a manutenção de padrões elevados no trabalho subcontratado), nem oferece um conjunto de orientações ou uma abordagem estratégica para debater a energia nuclear no cabaz energético como um todo. Este aspeto reflete a abordagem adotada no pacote União da Energia, em que se observa uma relutância semelhante em determinar as implicações de uma estratégia energética europeia para os debates nacionais sobre a manutenção do papel da energia nuclear, se existente, no cabaz energético.

4.4. Como referido, a comunicação da Comissão afirma que «proporciona uma base para debater até que ponto a energia nuclear pode contribuir para a realização dos objetivos energéticos da UE» enquanto «componente importante do cabaz energético da UE no horizonte de 2050». Estas afirmações não podem ser totalmente apoiadas pelo conteúdo do documento. Os programas indicativos anteriores constituíam uma importante revisão analítica do papel da energia nuclear e ofereciam orientações para a estratégia futura.

<sup>(2)</sup> JO C 341 de 21.11.2013, p. 92; JO C 133 de 14.4.2016, p. 25.

<sup>(3)</sup> JO C 182 de 4.8.2009, p. 8.

4.5. É imperativo analisar, em particular, as necessidades de investimento em energia nuclear (claramente uma grande dificuldade nas circunstâncias atuais) no contexto do investimento total necessário para atingir os objetivos da União da Energia, uma vez que existem interações e compromissos entre as decisões de investimento em todas as infraestruturas e tecnologias de produção.

4.6. Além disso, existem muitos outros fatores contextuais condicionantes da economia e da política nucleares que não foram abordados na íntegra e que apresentam dificuldades de análise para a Comissão, dado serem atualmente objeto de revisões ou reformas. Entre eles conta-se o funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão, as propostas de subvenções do mecanismo de capacidade, o desenvolvimento do setor das energias renováveis, etc.

4.7. Atualmente, a energia nuclear representa 28 % da produção energética interna da UE e 50 % da respetiva eletricidade hipocarbónica (Eurostat, maio de 2015). A redução de CO<sub>2</sub> é um objetivo fundamental da UE e da política energética mundial. Para não ultrapassar o aumento da temperatura de 2° C, é necessário reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> da energia mundial, em média, 5,5 % por ano entre 2030 e 2050. A forma de a UE contribuir para este objetivo foi apresentada no Roteiro para a Energia 2050, que abordou diversos cenários sobre as eventuais variações do cabaz energético em função de diferentes fatores políticos, económicos e sociais [COM(2011) 885 final]. A comunicação pressupõe, baseando-se nos dados fornecidos pelos Estados-Membros, que existirá uma capacidade nuclear de cerca de 100 GWe em 2050, mas, à luz do debate atual, esta suposição não traz muitas certezas.

4.8. O Comité assinala o recente exemplo da Suécia, que não pôde ser incluído devido ao facto de ter sido anunciado após a publicação do PINC, em que o compromisso de substituir progressivamente os reatores encerrados por dez novos reatores nucleares foi assumido em paralelo ao compromisso de tomar medidas para assegurar um abastecimento energético 100 % proveniente de energias renováveis até 2040 (*Financial Times*, 10 de junho de 2016). Ter uma estratégia forte em matéria de fontes de energia renováveis e uma capacidade adicional para fornecer energia hipocarbónica a países vizinhos é, neste caso, politicamente aceitável para todas as partes e, por conseguinte, de importância estratégica no contexto da UE. Assim, o documento deve ser atualizado para ter em conta este aspeto.

4.9. O CESE defendeu reiteradamente durante vários anos uma abordagem mais estratégica das questões energéticas e uma maior ênfase num diálogo público abrangente sobre a produção e a utilização de energia<sup>(4)</sup>. A tecnologia não está isenta de valores e a tecnologia energética envolve uma grande variedade de decisões éticas, sociais e políticas. Os Estados-Membros têm poder discricionário para comporem o seu cabaz energético, apenas metade tem centrais nucleares operacionais e ocorreu uma polarização dos pontos de vista sobre energia nuclear desde o último PINC. Este importante documento de revisão cíclica seria reforçado mediante uma apresentação objetiva das questões controversas da atualidade associadas ao debate sobre «até que ponto a energia nuclear pode contribuir para a realização dos objetivos energéticos da UE». Por conseguinte, propõe-se a inclusão de novas secções no documento final, conforme indicado no ponto 4.3, e que a estratégia, no seu conjunto, tenha em maior conta as observações nos pontos 5.3.1-5.3.4 abaixo.

## 5. Observações na especialidade

5.1. O documento sublinha a importância de uma melhor coordenação nacional entre os Estados-Membros, de uma cooperação mais estreita entre os intervenientes e de uma maior transparência e participação pública nas questões nucleares. Neste sentido, salienta-se a importância do papel do Grupo de Reguladores Europeus em matéria de Segurança Nuclear (ENSREG), bem como de continuar a «promover o diálogo entre as partes interessadas no âmbito do Fórum Europeu da Energia Nuclear (FEEN)». Em dezembro de 2015, o ENSREG publicou uma declaração sobre o progresso na execução de planos de ação nacionais após o acidente de Fukushima (*Statement on the progress in the implementation of post-Fukushima National Action Plans (NAcPs)*), na qual observa que o grau de execução apresenta diferenças e que a taxa de aperfeiçoamentos no domínio da segurança deve ser reforçada a fim de cumprir os prazos de aplicação acordados. Recomenda a atualização e publicação periódica de um relatório da situação de cada país participante sobre a execução dos planos de ação nacionais, a fim de garantir uma monitorização transparente, tendo em vista a publicação de um relatório sobre a execução em 2017 (*ENSREG Fourth Report* [Quarto relatório do ENSREG], novembro de 2015). O CESE propõe que a Comissão apoie esta recomendação no PINC.

<sup>(4)</sup> JO C 291 de 4.9.2015, p. 8

5.2. A comunicação aborda as relações com países vizinhos da UE que produzem energia nuclear e o CESE considera, nomeadamente, que o reforço do diálogo ativo com a Bielorrússia seria útil para resolver problemas de transparência e segurança resultantes da construção do primeiro reator nuclear do país em Ostrovets. Deve dar-se prioridade às relações através do ENSREG.

5.3. No que diz respeito ao diálogo e à transparência em geral, o CESE observa que, na prática, o papel, os recursos, a capacidade e o estatuto do FEEN sofreram uma redução considerável nos últimos dois anos. É essencial uma maior clarificação das principais questões relativas ao diálogo sobre a política nuclear europeia, bem como uma proposta para debate a nível nacional de um quadro comum. Atualmente, é pouco provável que tal seja conduzido pelo FEEN e não está previsto no PINC. Este quadro também ajudaria a futura governação da União da Energia e deveria ser aplicado de forma consistente a todas as fontes de energia primária. Para apoiar esta clarificação, o PINC deve, portanto, incluir secções específicas que realcem as implicações e a pertinência para a estratégia de investimento nuclear. Estes temas, especificados nos quatro pontos seguintes, são áreas de debate essenciais a qualquer visão estratégica.

5.3.1. *A transição do sistema da eletricidade e até que ponto é possível garantir um fornecimento de eletricidade consistente a partir de fontes primárias.* Por um lado, a energia nuclear pode auxiliar a segurança energética, uma vez que é possível produzir grandes volumes de eletricidade previsível durante longos períodos de tempo, e contribuir de forma positiva para o funcionamento estável dos sistemas de eletricidade (por exemplo, manter a frequência da rede). Por outro lado, os custos financeiros de construção são elevados, os novos requisitos de segurança são exigentes, o financiamento é incerto e as condições futuras do mercado são em grande medida imprevisíveis. Estes são problemas que todos os Estados-Membros com capacidade de produção nuclear enfrentam e que podem ser essenciais para determinar se, e como, planos nacionais realistas podem contribuir para o cumprimento dos objetivos climáticos e energéticos da UE. O PINC deve integrar-se num quadro comum para o debate destas questões, conforme a Comissão propôs noutras comunicações estratégicas sobre energia, e fornecer uma análise equilibrada do papel da energia nuclear.

5.3.2. *Conhecimento, atitudes e sensibilização do público para os riscos da produção energética.* Por um lado, a segurança nuclear, os efeitos de Chernobil e Fukushima e as questões que se mantêm relativas ao desmantelamento e à eliminação de resíduos radioativos são problemas que suscitam grande preocupação para o público em alguns países. Por outro lado, existem fatores negativos significativos e amiúde subestimados associados a outras fontes de energia primária. O CESE tem destacado reiteradamente o papel crucial da sensibilização do público para o «dilema» da energia, que se prende essencialmente com a forma de equilibrar os objetivos interligados e por vezes contraditórios da segurança energética, da acessibilidade dos preços e da sustentabilidade ambiental. A vontade política é largamente condicionada pelas atitudes do público e o baixo nível de sensibilização abrangente em matéria de energia pode resultar em decisões políticas aquém das expectativas. Seria útil dispor de recursos adicionais e de um quadro jurídico de apoio que permitissem, por exemplo, a instituição de comités locais de informação, à semelhança do que sucede em França.

5.3.3. *Uma metodologia para avaliar os custos e a competitividade.* Uma energia hipocarbónica a preços acessíveis é essencial para atingir os objetivos climáticos e energéticos acordados, embora este domínio se mantenha protegido da concorrência no mercado. Além disso, os Estados-Membros não utilizam uma metodologia uniforme ou aceitável para avaliar os custos futuros de alternativas no respetivo cabaz de produção energética antes de tomarem decisões políticas (que serão influenciadas por outros fatores).

5.3.4. *A importância de uma investigação ativa e de uma base de produção energética líder a nível de mercado, tecnologia e segurança.* Até que ponto é importante conservar uma indústria de produção de energia nuclear significativa e em desenvolvimento, tendo em conta que é preciso preservar o emprego e a influência e liderança europeias numa indústria em expansão a nível mundial (Administração de Informação Energética dos EUA, maio de 2016 — *World nuclear generation to double by 2040* [A produção de energia nuclear mundial duplicará até 2040])? Por exemplo, a China tenciona duplicar a sua capacidade nuclear para, pelo menos, 58 GWe até 2020-21, com um aumento para 150 GWe até 2030. Refere-se a importância de empregos de elevada qualidade e bem remunerados na UE e que, se for necessário suprimi-los, deverá existir um programa que assegure uma transição justa e apoiada.

5.4. O elemento mais significativo do financiamento da investigação nuclear na UE está atribuído ao desenvolvimento do programa de fusão nuclear conjunto (ITER). O roteiro do Acordo Europeu para o Desenvolvimento da Fusão (EFDA) descreve o percurso, desde as experiências de fusão atuais até à demonstração de uma central de fusão que produz eletricidade para a rede. O CESE insta a Comissão a considerar um potencial aprovisionamento de eletricidade a partir de centrais de fusão em todos os cenários energéticos eficazes em termos de custos após 2050. Além disso, deve incentivar-se o apoio contínuo à investigação sobre reatores de 4.<sup>a</sup> geração, com o respetivo potencial para reduções de custos e diminuição significativa dos elevados níveis de resíduos.

5.5. A proposta em análise foi elaborada antes do referendo no Reino Unido em que os cidadãos exprimiram o desejo de sair da União Europeia, e o parecer jurídico atual indica que a saída da UE também implica a saída da Euratom. Tal tem grandes implicações estratégicas, nomeadamente para os objetivos energéticos de 2030, mas também em matéria de investigação, regulamentação, cadeias de abastecimento e cooperação no domínio da segurança. Por conseguinte, esta questão deve ser reconhecida no projeto de proposta em apreço, apesar de ser difícil nesta fase antecipar resultados específicos.

Bruxelas, 22 de setembro 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 1303/2013 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros confrontados ou ameaçados com graves dificuldades de estabilidade financeira»**

[COM(2016) 418 final — 2016/0193 (COD)]

(2016/C 487/18)

Consulta	Parlamento Europeu, 4.7.2016 Conselho da União Europeia, 8.7.2016
Base jurídica	Artigos 117.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária, Coesão Económica e Social
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	169/1/4

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório e, de resto, havia sido já objeto dos pareceres sobre a «Alteração do regulamento relativo aos fundos estruturais — Medidas específicas para a Grécia», adotado em 8 de outubro de 2015 <sup>(1)</sup>, sobre a «Gestão financeira e regras de anulação das autorizações aplicáveis a Estados-Membros com graves dificuldades», adotado em 19 de setembro de 2013 <sup>(2)</sup>, sobre as «Disposições comuns relativas aos fundos estruturais», adotado em 25 de abril de 2012 <sup>(3)</sup>, e sobre as «Alterações das disposições de gestão financeira relativas aos fundos estruturais, aplicáveis a Estados-Membros com dificuldades», adotado em 27 de outubro de 2011 <sup>(4)</sup>, o Comité, na 519.ª reunião plenária de 21 e 22 de setembro de 2016 (sessão de 21 de setembro), decidiu, por 169 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida nos documentos mencionados.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Alteração do regulamento relativo aos fundos estruturais — Medidas específicas para a Grécia» (JO C 32 de 28.1.2016, p. 20).

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a «Gestão financeira e regras de anulação das autorizações aplicáveis a Estados-Membros com graves dificuldades» (JO C 341 de 21.11.2013, p. 27).

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre as «Disposições comuns relativas aos fundos estruturais» (JO C 191 de 29.6.2012, p. 30).

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre as «Alterações das disposições de gestão financeira relativas aos fundos estruturais, aplicáveis a Estados-Membros com dificuldades» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 81).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui direitos aduaneiros adicionais sobre as importações de certos produtos originários dos Estados Unidos da América (codificação)»**

[COM(2016) 408 final — 2014/0175 (COD)]

(2016/C 487/19)

Consulta	Comissão Europeia, 23.6.2016
Base jurídica	Artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	REX
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	165/0/8

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 519.<sup>a</sup> reunião plenária de 21 e 22 de setembro de 2016 (sessão de 21 de setembro) decidiu, por 165 votos a favor e 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 21 de setembro 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 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho»**

[COM(2016) 248 final — 2016/0130 COD]

(2016/C 487/20)

Consulta	Conselho, 24.5.2016 Parlamento Europeu, 25.5.2016
Base jurídica	Artigo 148.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação	171/0/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta nos pareceres sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho (Sexta Diretiva especial na aceção do artigo 8.º da Diretiva 80/1107/CEE), adotados em 2 de junho de 1988 <sup>(1)</sup> e em 20 de outubro de 1999 <sup>(2)</sup>, bem como no parecer sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa a um quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho (2014-2020), adotado em 11 de dezembro de 2014, o Comité decidiu não emitir novo parecer sobre a matéria, remetendo para a posição defendida nos documentos mencionados.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(1)</sup> JO C 208 de 8.8.1988, p. 43.

<sup>(2)</sup> JO C 368 de 20.12.1999, p. 18.





ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**